

Skoler i rødt, gult og grønt

Om PULS og ansvarsformer i skolen

Sølvi Jacobsen Waldeland



Masteroppgave ved Institutt for lærerutdanning og
skoleforskning. Det utdanningsvitenskapelige fakultet.

UNIVERSITETET I OSLO

Våren 2012

Skoler i rødt, gult og grønt. Om PULS og ansvarsformer i skolen

© Sølvi Jacobsen Waldeland

2012

Skoler i rødt, gult og grønt. Om PULS og ansvarsformer i skolen.

Sølvi Jacobsen Waldeland

<http://www.duo.uio.no>

Trykk: Reprosentralen, Universitetet i Oslo

Sammendrag

Tittelen på studien er «Skoler i rødt, gult og grønt. Om PULS og ansvarsformer i skolen.»

Hovedproblemstillingen for studien er å beskrive og drøfte hvilke ansvarsformer som kommer til uttrykk i skoleeiers og skoleleders forventning til PULS (Pedagogisk Utviklings- og Læringsspeil) som verktøy for styring og utvikling. Følgende forskningsspørsmål ligger til grunn:

- Hvordan er PULS ment å bli brukt som et verktøy for utvikling og styring?
- På hvilken måte forventes PULS å bidra til ansvarliggjøring av skoleledelse? Hvordan balanseres hensynet mellom ansvarlighet og ansvarliggjøring i bruken av PULS som utviklings- og styringsverktøy?
- På hvilken måte forventes PULS å bidra til innsyn i og kontroll av skolens virksomhet?

I min studie har jeg brukt PULS til å beskrive og analysere hvilke ansvarsformer som kommer til uttrykk hos skoleeier og skoleleder når resultatstyring er i fokus. Hensikten med studien har vært å studere nærmere begrunnelser og formål med å ta i bruk PULS som utgangspunkt for skoleutvikling. Hvilke forventninger har de impliserte aktørene til bruk og virkninger av PULS? Og videre: hvilke styrings- og ansvarsformer iverksettes med PULS? Dette siste spørsmålet drøftes med utgangspunkt i erfaringer med pilotering av verktøyet.

Målet for studien har vært å sette søkelys på hva et verktøy som PULS gjør med skoleeier- og skoleledernivå med tanke på skoleutvikling, resultatstyring og former for ansvar.

Problemstillingen har teoretisk blitt belyst ut fra det Amanda Sinclair (1995) kaller for accountability som i denne studien omhandler hvordan skoler ansvarliggjøres gjennom resultater. Begrepene «accountability» og «responsibility» som på norsk kan betegnes som hhv «ansvarliggjøring» og «ansvarlighet» er gjennomgående i hele studien. Empirien fra informantene i denne studien viser i hvor stor grad det uttales balanse mellom disse.

Accountability er satt inn i en norsk sammenheng der styring og utvikling har vært hovedanliggende.

Studien er basert på en kvalitativ undersøkelse der det har blitt avholdt intervjuer med tre aktører som representerer hvert sitt nivå i skolesammenheng: en informant som representant

for utvikling av verktøyet, en informant som representant for skoleeiernivået og en informant som representant for skoleledernivået.

Jeg viser til ulike forskningsrapporter som sier noe om iverksettelsen av Kunnskapsløftet og utfordringen med å få det nasjonale NKVS (Nasjonalt Kvalitetsvurderingssystem) til å være et helhetlig og sammenkoblet system for vurdering og evaluering av en skoles virksomhet og resultater. Utfordringene som det vises til i forskningsrapportene angår de forskningsspørsmålene jeg vektlegger i oppgaven, som retter et søkelys mot PULS som et verktøy for utvikling og styring i arbeid med Kunnskapsløftet.

Slik jeg ser det, gir verktøyet en mulighet til å se på både regel-, innholds-, resultat- og målstyring under ett, eller som likeverdige innfallsvinkler til skoleutvikling, slik at det kan tenkes både det som betegnes som responsibility (ansvar i betydning forpliktelse) og accountability (ansvar i betydning av «regnskapsplikt» eller «ansvarliggjøring»). Resultatene fra min studie kan derfor tenkes å bli brukt i forbindelse med videre utvikling av det digitale verktøyet PULS og muligens også som et bakteppe for hvordan opplevelser fra ulike aktører kan påvirke utviklingen av et verktøy som PULS.

Konklusjonen min viser at det er hensiktsmessig å ta i bruk et digitalt verktøy som PULS, men at det er for tidlig i implementeringen til å si noe om hvorvidt verktøyet vil bidra til store endringer i forståelsen av ulike ansvarsformer og endret fokus på skoleutvikling og involvering av ulike aktører. En sentral utfordring har vært at verktøyet PULS har vært under utvikling hele perioden studien min har pågått.

Forord

Allerede i 2002 begynte jeg på masterstudiet utdanningsledelse på ILS, Blindern. To år senere startet jeg opp på masteroppgaven knyttet til dette studiet. Masteroppgaven var da knyttet til ASAP-prosjektet og jeg hadde utført intervjuer og transkriberinger. Grunnet barselpermisjoner og deretter små barn, fant jeg ut at jeg måtte legge hele studiet på hylla på ubestemt tid og vente til jeg kjente motivasjonen for å studere komme tilbake. Da jeg tok til med studiet igjen i januar 2011, bestemte jeg meg for å knytte arbeidet med masteroppgaven til det arbeidet jeg nå har som skoleleder i en av Norges fylkeskommuner. Likevel beholdt jeg samme tema og deler av teorigrunnlaget som jeg startet opp med. Accountability-begrepet relatert til de norske oversettelsene knyttet til ansvarliggjøring, ansvarsplikt og regnskapsplikt fascinerer meg, og valget var derfor enkelt. Jeg måtte videreføre tema, men knytte det opp til noe dagsaktuelt. Den opprinnelige studien min var knyttet til ASAP-prosjektet og dets studier rundt hvordan skoler og kommuner gjennom skoleeiere iverksatte økt accountability i skolen, derav navnet: *Achieving School Accountability in Practice* (Langfeldt, Elstad, & Hopmann, 2008). I januar 2011 var ASAP-prosjektet ferdig og rapporter publisert. Det er blant annet i lys av rapporter fra ASAP at jeg fant innfallsvinkelen til å analysere det nye styringsverktøyet PULS (Pedagogisk Utviklings- og Læringsspill) som kan sies å være et svar på hvordan en skoleeier og skoleleder øker fokus på ansvarliggjøring i skolen.

Studiens tittel ble til etter at jeg hadde lest en artikkel i Ukeavisen *Ledelse* med overskrift «Sjefer i rødt, gult og grønt.» Artikkelen ble publisert i forbindelse med et tema om fordeler og ulemper med prestasjonskultur for de involverte sjefene (Hellevik, 2012).

En utfordring som har vært sentral i studien min er at verktøyet PULS har vært under utvikling hele perioden studien min har pågått. Jeg har også gjennom hele perioden brukt PULS som en del av mitt eget arbeid med skoleutvikling og resultatevaluering som innebærer at jeg bærer med meg en viss forforståelse av hva verktøyet kan bidra med. Likevel er det informantenes forståelser og synspunkter som danner forgrunnen i min masteroppgave.

En annen sentral utfordring har vært å få kontinuitet i denne studien med to små barn, full jobb og overgang fra en stilling som avdelingsleder til et rektorvikariat. Rektorrollen krever til tider veldig mye, både av tilstedeværelse fysisk og mye tankearbeid og forberedelser til mer eller mindre kompliserte saker. Det er derfor med største ydmykhet jeg først og fremst må takke mannen min for å stille opp slik at jeg fikk den roen og konsentrasjonen jeg trengte

hjemme for å fullføre. Neste takk går til en fantastisk veileder, som med tydelig og direkte tilbakemelding fikk meg på rett kjøl mer enn en gang. Til sist, men ikke minst, har gode kollegaer bidratt ved å påta seg oppgaver, slik at rektorrollen har vært overkommelig i denne perioden.

Innholdsfortegnelse

1	Innledning.....	14
2	Teori	17
2.1	Målutfordringer i offentlig styring	17
2.2	Styring av utdanning og kvalitetssystemer	19
2.3	Accountability og ansvarsformer.....	24
3	Hva er PULS?.....	27
3.1	Innledning	27
3.2	PULS som et verktøy for ledelse og evaluering	28
4	Forskningspublikasjoner	32
4.1	Innledning	32
4.2	Forskningsresultater.....	32
4.3	Oppsummering	39
5	Metode.....	41
5.1	Innledning	41
5.2	Fremgangsmåte.....	42
6	PULS-empirien.....	46
6.1	Innledning	46
6.2	Forskningsspørsmål og datainnsamling.....	46
6.3	Hva sier informantene?.....	47
6.3.1	Informantenes uttalelser om styringsformer	48
6.3.2	Informantenes uttalelser om ansvarsformer	57
6.3.3	Informantenes uttalelser om innsyn og kontroll.....	62
7	Drøfting	66
7.1	Innledning	66
7.2	Hva møter PULS?.....	67
7.3	Hovedfunn	72
8	Konklusjon og veien videre.....	73
8.1	Skoler i rødt, gult og grønt.....	73
8.2	Veien videre.....	73
	Litteraturliste	75
	Bibliografi	75

Vedlegg	79
Figur 1 Mekanismer for styring (Møller, Ottesen, Prøitz, & Aasen, 2010).	23
Figur 2 Tilpasset etter Sinclair (Sinclair, 1995).....	25

1 Innledning

Fra målstyring til resultatstyring. Nye rammeverk og kvalitetsindikatorer, fra Total Quality Management (TQM) til European Qualifications Framework for Lifelong Learning (EQF). Skoleledere må henge med i svingene og være oppmerksom for høringer og endringer hvis det skal drives skole etter nåtidsprinsippet. Den fylkeskommunale portalen PULS (pedagogisk utviklings- og læringsspeil) er utviklet av Conexus AS i samarbeid med Læringslaben, et datterselskap av Conexus. Conexus AS er et firma som leverer teknologiske og nettbaserte løsninger for ledelse av private og offentlige virksomheter (Conexus AS). Læringslaben, etablert 1996, jobber med *evalueringer, utredninger og utvikling av digitale verktøy* (ibid). PULS er et relativt nytt elektronisk verktøy som skoler kan ta i bruk for å kunne konsentrere seg om sine satsningsområder og tiltak på behov for skoleutvikling med utgangspunkt i skolerresultater fra undersøkelser som Elev- og Personalundersøkelsen og statistiske oversikter fra Skoleporten. PULS skal etter intensjonen danne et tydeligere grunnlag for at skolene kan sammenligne ulike typer indikatorer og tydeliggjøre mål som skolene ønsker å satse på. Det vil si at en ambisjon for å ta dette verktøyet i bruk, er for å tydeliggjøre hvilke satsningsområder skolene skal velge neste år og hvilke skolene ikke skal velge.

To begreper er særs viktige i denne studien, nemlig «responsibility» og «accountability» som begge angår hvordan ansvaret tildeles og utøves i styring av utdanning. Jeg velger å assosiere responsibility med innholds- og regelstyring, og accountability med mål- og resultatstyring (se Afsar et. al 2006). Innenfor mål- og resultatstyring kan dette verktøyet videre knyttes til det Amanda Sinclair (1995) benevner som ulike ansvarsformer og diskurser. Dette vil jeg gå inn på i teorikapittelet.

I min studie har jeg brukt PULS til å beskrive og analysere hvilke ansvarsformer som kommer til uttrykk hos skoleeier og skoleleder når resultatstyring er i fokus. PULS har foregående år vært etablert i en pilotfase i fylkeskommunen som er med i studien min. Det var da noen få skoler som brukte PULS. Inneværende skoleår har PULS vært tilbudt alle skoler. Skoleeier forventer at dette verktøyet blir tatt i bruk av alle. Det vil bli utarbeidet, fra fylkeskommunalt hold, en nærmere bekrivelse av hva PULS skal brukes til. Det vil da etter hvert bli kartlagt i hvilket volum/omfang skolene skal bruke PULS. Undersøkelsen er dermed en av de første som setter søkelyset på PULS som styringsverktøy.

Studiens hensikt er å studere nærmere begrunnelser og formål med å ta i bruk PULS som utgangspunkt for skoleutvikling og oppsummere erfaringer fra pilotfasen. Jeg antar at oppgaven vil bidra til kunnskap som er relevant for skoleledelse og videreutvikling av verktøy som PULS. Jeg stiller blant annet spørsmål om hvilke forventninger de impliserte aktørene har til bruk og virkninger av PULS. Og videre: Hvilke styrings- og ansvarsformer iverksettes med PULS? Problemstillingen har teoretisk blitt belyst ut fra det Sinclair (1995) kaller for accountability («regnskapsplikt» og «ansvarliggjøring») som i denne studien omhandler hvordan skoler ansvarliggjøres gjennom resultatene. Dette kommer til uttrykk i problemstillingen og forskningsspørsmålene under.

Hovedproblemstillingen min er å beskrive og drøfte hvilke ansvarsformer som kommer til uttrykk i skoleeiers og skoleleders forventning til PULS som verktøy for styring og utvikling. Jeg ønsker å oppsummere erfaringer som er gjort så langt med PULS som et utviklings- og styringsverktøy og analysere og drøfte hvordan verktøyet balanserer mellom ansvarlighet og ansvarliggjøring i ledelse av utdanning. I studien viser jeg til dokumenter om PULS og til oppfatninger og erfaringer som uttrykkes i intervjuer med sentrale aktører. Materialet analyseres med utgangspunkt i følgende forskningsspørsmål:

- Hvordan er PULS ment å bli brukt som et verktøy for utvikling og styring?
- På hvilken måte forventes PULS å bidra til ansvarliggjøring av skoleledelse? Hvordan balanseres hensynet mellom ansvarlighet og ansvarliggjøring i bruken av PULS som utviklings- og styringsverktøy?
- På hvilken måte forventes PULS å bidra til innsyn i og kontroll av skolens virksomhet?

Disse spørsmålene ligger til grunn for analyse av empirien, der jeg har valgt sammenliknende design for å besvare forskningsspørsmålene mine. Gjennom intervjuene ønsker jeg å reflektere informantenes forståelser av PULS som styrings- og utviklingsverktøy, samtidig har jeg vært opptatt av å analysere verktøyet i lys av teori, som i denne oppgaven knytter seg til statsvitenskapelig teori om New Public Management og utdanningsvitenskapelig teori om styring og ansvarsformer i skolen (Christensen, Lægreid, Roness, & Røvik, 2009; Klausen, 2001; Møller, 2009; Sinclair, 1995).

Denne oppgaven er delt inn i åtte kapitler. Kapittel 1 er denne innledningen der jeg kort har prestantert studien. Verktøyet PULS, og hovedproblemstilling med forskningsspørsmål har

kort blitt presentert. Deretter følger kapittel 2 der jeg presenterer teoriperspektivene: New Public Management og hvordan styring av utdanningen i Norge har utviklet seg de siste tiårene sett i sammenheng med internasjonale føringer. Nasjonalt kvalitetsvurderingssystem blir også presentert og det blir beskrevet hvordan fokuset på kvalitetsmålinger har trådt fram de senere år. Begrepet «accountability» presenteres og sees i sammenheng til ulike ansvarsformer og teorier om styring.

I kapittel 3 presenterer jeg verktøyet PULS og ser på hvordan dette verktøyet ser ut til å møte ulike utfordringer knyttet til utvikling og styring. Videre følger kapittel 4 der jeg presenterer ulike forskningspublikasjoner som er av betydning for studien min. Hovedanliggende her, er å presentere forskningsresultater knyttet til accountability (ansvarliggjøring) og hvordan de ulike bestanddelene i NKVS kan sies å henge sammen.

Metodebeskrivelse og begrunnelse følger i kapittel 5 som tar for seg den kvalitative metoden i sin helhet og min konkrete framgangsmåte for innsamling av data og bearbeiding av disse. Jeg går deretter over til å presentere og redegjøre for mitt empiriske materiale i kapittel 6. Her blir forskningsresultatene mine sett i lys av forskningsspørsmålene. Jeg presenterer videre ulike tolkninger som informantene har av verktøyet PULS relatert til styringsformer, ansvarsformer og syn på innsyn og kontroll. Deretter foretar jeg en analyse av empirien sett i lys av noen teoretiske begreper.

I kapittel 7 drøfter jeg sentrale funn i lys av bakgrunnsforhold, gjenspeilet i dokumenter, teorier og tidligere forskning. Dette kapitlet oppsummerer studiens hovedfunn. Til slutt kommer kapittel 8 som en konklusjon for hele studien og hvordan veien videre kan tenkes.

2 Teori

2.1 Målutfordringer i offentlig styring

I løpet av de siste tretti årene har offentlig sektor gjennomgått mange forandringer med krav om bl.a. økonomisk effektivisering, brukerhensyn, individuelle lønnsavtaler, endringer innen ledelse, mål- og rammestyring og så videre (Klausen, 2001; Møller, 2009). NPM (New Public Management) er en av måtene disse endringene kan betegnes på, og kan sies å være en samlebetegnelse på reformer og initiativ i forbindelse med mål- og resultatstyring. NPM assosieres også med uttrykket «modernisering av offentlig sektor» (Klausen, 2001) og angår hvordan den offentlige serviceproduksjonen kan organiseres. Klausen (2001) deler NPM inn i to søyler. Den første tar i hovedsak for seg de økonomiske aspektene, mens den andre tar for seg organisasjons- og ledelsesaspektene. I min sammenheng er det mest aktuelt å ta for meg deler av den siste. Det sentrale i denne søylen er også tanken om at det er brukeren og markedet som står i fokus.

Nøkkelord i NPM er virksomhetsplanlegging, målstyring og resultatorientering. Innenfor NPM er ambisjonene rettet mot en balansering av fokusområder. Balanseringen ligger til grunn for virksomhetens evalueringsform som viser hvor i virksomhetene det må settes inn tiltak for å få områdene i virksomheten til mest mulig å være i balanse med hverandre i forhold til mål- og resultatkrav. For å sikre denne balanserte evalueringsformen brukes en rekke verktøy, som for eksempel BMS (Balansert Målstyring) som assosieres med «Balanced Scorecard.» Dette verktøyet ble lansert av Kaplan og Norton i 1992 (ibid) og sikter mot utvikling av felles visjoner og bruk av strategier relatert til kunder, læring og vekst, interne prosesser og det finansielle. Dette er en styringsmodell som av Jarlov og Melander (2001) er sett på som en teknologi som kan sammenlignes med en ideologi som setter inn måling og dokumentasjon der den [...] *ledelsesmessig effekt skal italesettes/optages og konsolideres om en del af organisationens arbejdssprog og ledelseskultur* (Jarlov & Melander, 2001, s. 68). Virksomheter skal ha mer ansvar for utførelsen av sitt eget arbeid, både med tanke på planlegging, gjennomføring og evaluering (Møller & Ottesen, 2010). I rammen av NPM er rollen til det offentlige i endring og forbedring. Gjennom å desentralisere, skal det byråkratiske regelsystemet bygges ned og fokuset økes mot brukerne.

En sentral virksomhetside i offentlig ledelse er å styre aktiviteter og handlinger etter forutbestemte mål i forhold til hva en virksomhet ønsker å oppnå. Målene danner i denne rammen en felles plattform og retning på arbeidet i organisasjonen (Christensen, Lægreid, Roness, & Røvik, 2009). Christensen et.al. viser videre til at der det tidligere var tydelige skiller mellom private og offentlige organisasjoner, er det nå en mer utydelig grense mellom disse. Christensen et.al. viser her til innføringen av NPM i offentlige sektorer og offentlig-privat samarbeid (ibid). En sammenlingning til min studie kan i denne sammenhengen være det privatinitierte evalueringsverktøyet PULS som er utviklet i samarbeid med fylkeskommuner. En av de vanligste utfordringene for skoleeiernivået for å kunne forbedre kvaliteten på opplæringen kan være å skaffe til veie resultater på en måte som reflekterer virkeligheten. Det kan være at skolene vet lite om «value added,» som sier noe om hvordan skolene får til en positiv karakterutvikling hos elevene, gjennom strukturer og prosesser rundt opplæringen. Samtidig som skoleledere ofte mener at skoleeier må være aktiv i kjernevirksomheten er det like mye et behov for å skape en aksept på at skoleeier er aktiv. Det kan derfor sies at det er et behov for et godt verktøy for kontroll og dokumentasjon for videre å kunne prioritere og å fokusere på klare mål-, tiltaks- og styringsområder. Informasjonsflyt mellom ulike nivå er viktig (Skandsen, Wærness, & Lindvig, 2011). En annen vanlig utfordring for en skoleleder kan være å komme seg fra plan til konkret handling. Hvilke tiltak skal settes i verk for å få til endring? Hva med medvirkning? Hvordan klare å overbevise at det er behov for endring? Hvordan være klar og tydelig nok på krav og forventninger og følge dette opp? Hvordan opprettholde læringstrykket? Ofte kan dette handle om å endre kulturen og få alle aktører til å se sammenhengen med at framtida skal bli bedre enn fortida (ibid).

Christensen et.al. (2009) mener på sin side at det i offentlige virksomheter ofte er motstridende mål som på den ene siden gir fleksibilitet og handlingsrom, men som på den andre siden ofte fører til ansvarsproblemer. Offentlige organisasjoner kjennetegnes ofte av uklare og komplekse mål (Christensen et.al., 2009). Christensen et.al. har videre ulike mål- og perspektivformuleringer som viser at offentlige organisasjoner er multifunksjonelle organisasjoner der mål ofte er motstridende og prinsipper for styring og samordning er inkonsistente. Dette skaper problemer i forhold til hvem som har ansvar (ibid).

Ovennevnte utfordringer søker verktøyet PULS å møte. Dette blir et av fokusene for drøfting senere i studien min.

Skolelederne i fylkeskommunen min studie dreier seg om, har tidligere beskrevet skolens virksomhet med årlige virksomhetsplaner. Dette har vært planer som har vært basert på en viss felles mal, men der det har vært ulike tilnærminger fra skolene på hvordan virksomhetsplanene har vært formulert. Jeg har hentet tre virksomhetsplaner fra tre ulike år, fra samme skole. Av anonymitetshensyn har jeg kalt skolen Alfa. Virksomhetsplanene er bygget opp med en målformulering for skolen, en oversikt over studietilbudet inneværende skoleår og videre en oversikt over ledelsen og ulike råd og utvalg ved skolen. En interessant betraktning knytter seg til hvordan skolen har valgt å legge fram sin årlige pedagogiske årsmelding og beskrivelse av hvordan skolen har tenkt å jobbe med satsningsområder gitt av fylkeskommunen inneværende skoleår. Den pedagogiske årsmeldingen tar for seg, i tabellform, en evaluering av oppnådde resultat på foregående års satsningsområder med en oversikt over mål på de enkelte satsningsområder og resultatvurdering: Satsningsområder, mål, resultatvurdering, kommentar. Videre blir gjeldende skoleårs satsningsområder beskrevet i en tilsvarende tabell: Satsningsområder, mål, ansvar, tiltak, tid, ressurser (Alfa, Virksomhetsplan 2005/2006, 2005; Alfa, Virksomhetsplan 2006/2007, 2006; Alfa, Virksomhetsplan 2007/2008, 2007). Virksomhetsplanene skrives i september hvert skoleår. Jeg tolker dette til at både evaluering av foregående skoleår og mål- og tiltaksbeskrivelser for kommende skoleår utformes på samme tid. Det er ikke tegn til at virksomhetsplanene er evaluert i løpet av et skoleår. Dette reflekteres også i intervjuene mine som blir presentert i kapittel seks.

2.2 Styring av utdanning og kvalitetssystemer

I 1988 leverte OECD (Organisation for Economic Co-operation and Development) en rapport (OECD-rapporten) til norske myndigheter om styrker og svakheter ved det norske skolesystemet (Møller & Ottesen, 2010). En viktig bemerkning var at de norske myndighetene ikke hadde informasjon om skolens virksomhet. I løpet av de neste tiårene ble det etablert nasjonale systemer for å måle kvaliteten i norsk skole. Selv om det er vanskelig å måle utbytte av undervisning og læring, har myndighetene vært opptatt av å skape et vurderingssystem som er pålitelig og relevant i forhold til det lokale kvalitetsarbeidet. Dette synet ligger til grunn for opplæringslovens § 13.10 og forskrift om virksomhetsbasert vurdering (Lov om grunnskolen og den vidaregåande opplæringa (opplæringslova), 1998). Nasjonalt kvalitetsvurderingssystem har eksistert siden 2005 og kom til å omfatte nasjonale

prøver, kartleggingsprøver, eksamensresultater, brukerundersøkelser, tilstandsrapporter, internasjonale undersøkelser, statlig tilsyn, nettstedet skoleporten og alt av veiledningsmateriale til læreplaner i Kunnskapsløftet (op.cit.). Intensjonen er at NKVS skal bidra til kvalitetsutvikling på alle nivåer av utdanningssystemet der dette skal gi økt læringsutbytte og bedre tilpasset opplæring for alle elever.

Det nasjonale kvalitetsvurderingssystemet skal også være et virkemiddel for endring. Det vil si at den enkelte skole skal være ansvarlig for resultatene samtidig som systemet, gjennom ekstern kontroll, har til hensikt å påvirke interne handlinger (Møller & Ottesen, 2010). Innføringen av NKVS ble vedtatt i Stortinget. Dette står å lese i Inst.S nr 12 (2002-2003) og i St.prp. nor. 1, Tillegg nr. 3 (2002-2003) (Birkeland, 2010). Dette, sammen med hovedinnstillinger til Søggenutvalget I og II, viser en helhet der målhierarki med resultat settes først, og derav også resultatkvalitet.

I tillegg vektla Kristin Clemet, statsråden som innførte NKVS, resultatstyring som middel for fornyelse slik det fremgår av St.meld.nr. 30 (2003 – 2004) Kultur for Læring: *Det nasjonale kvalitetsvurderingssystemet vil gi informasjon om læringsresultater, ressurser, læringsmiljø og trivsel. Dette er først og fremst et virkemiddel for den enkelte skole og skoleeier til å skaffe kunnskap som grunnlag for utvikling* (St.meld nr 30 (2003 - 2004) Kultur for læring, 2004). Her blir det videre lagt vekt på å øke friheten til skolene og legge mer vekt på den enkelte skoles ansvar. Dette ble til sammen et nasjonalt resultatbasert kvalitetsvurderingssystem som i de senere årene har vist seg i ulike drakter og fremtoninger i kommuner og fylkeskommuner (Langfeldt, Elstad, & Hopmann, 2008).

I september 2011 kom OECD med en ny rapport etter et prosjekt som startet i 2010. Rapporten er en del av gjennomgangen OECD har hatt av hvordan evaluerings- og vurderingssystem kan *forbetre kvalitet, likeverd og effektivitet i grunnopplæringa* (Utdanningsdirektoratet, 2011). Utvikling av det nasjonale kvalitetssystemet her i Norge har vært utviklet over lang tid, men rapporten viste at det fremdeles er tre essensielle satsningsområder som har et utviklingspotensial. Det første området handler om å *tydeliggjere mål og kriterie for kva som er god kvalitet* (ibid) der hovedbudskapet er at nasjonale myndigheter må bli tydeligere i hva de forventer av skoleeiere og skoler. Det andre området kommer med et konkret råd: *Fullfør Nasjonalt kvalitetsvurderingssystem (NKVS) slik at det framstår som eit samanhengande system* (ibid). Det vises her til at sammenhengen mellom de ulike verktøyene (kartlegginger og datamateriale) ikke har vært kommunisert

tydelig nok. Det tredje området råder til å *halde fram å bygge evaluerings- og vurderingskompetanse blant lærarar, skoleleiarar og skoleeigarar* (ibid). Det pekes her på viktigheten av at alle ledd i utdanningssystemet (kommuner, fylker og skoler) har forståelse og kompetanse i å innhente og analysere informasjon som er av betydning for å forbedre praksis. Hvordan disse forholdene har blitt møtt i norsk skole blir presentert i kapittel fire.

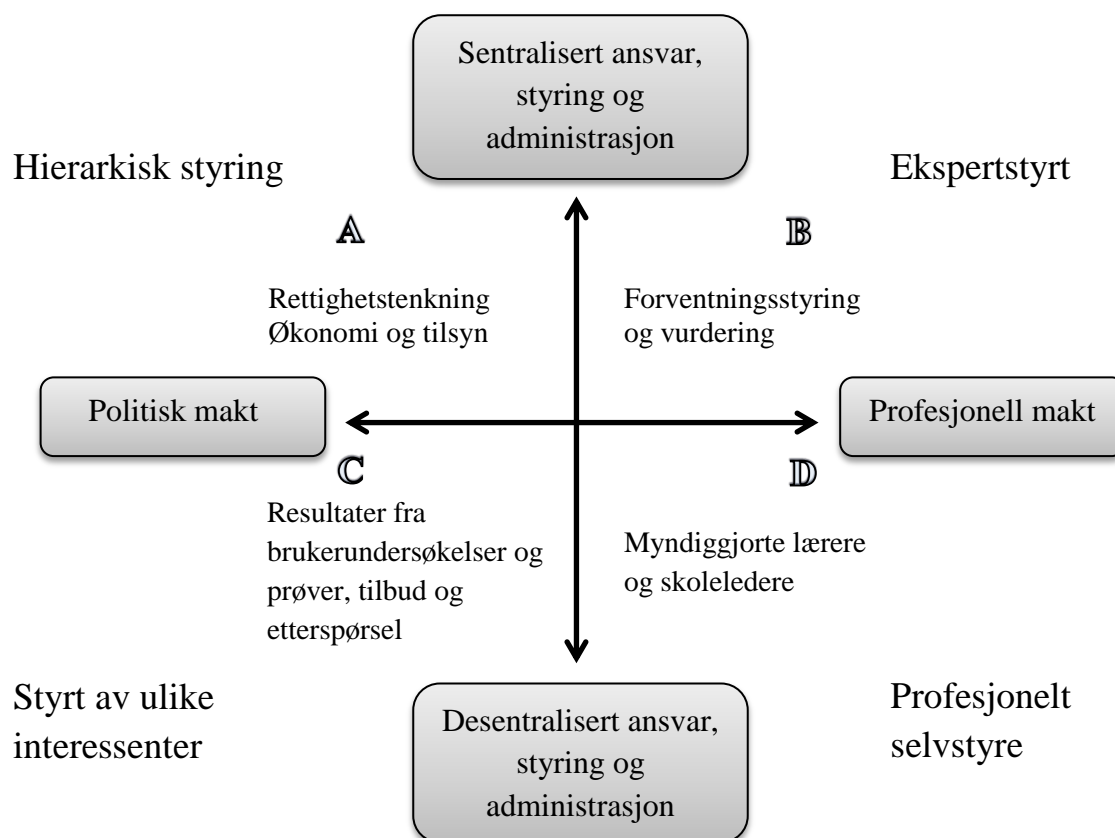
Nettstedet <http://www.skoleporten.no> (Skoleporten) ble etablert for å være et sted der det ble samlet data og informasjon som er av betydning for å utvikle norsk skole. Skoleporten fungerer som en database over læringsutbytte, læringsmiljø, gjennomføring i videregående opplæring, ressurser og skolefakta. Databasen har en lukket del med tilgang for den enkelte skole og skoleeier og en åpen del som er tilgjengelig for alle. Skoleporten er utviklet av Utdanningsdirektoratet og etablert for at skoleeier årlig skal rapportere om opplæringens tilstand (Utdanningsdirektoratet, 2012). Ved søk kan interesserte få opp den enkelte skole og resultater i forhold til eksamen- og standpunktkarakterer og læringsmiljø.

Bruken av begrepene «ansvarsstyring» og «ansvarliggjøring» har vokst fram i norsk utdanningspolitikk de senere årene i takt med økt vektlegging av kvalitetsvurdering og resultatstyring. Dette har av noen blitt tolket som en økt grad av ansvarliggjøring av skolene, mens andre stiller spørsmål om dette kun er nye uttrykk for det maktforholdet mellom fylkeskommune og skoler som alltid har vært der. Langfeldt går så langt som å si at *resultatstyring er den nye gullstandarden* (Langfeldt, 2010, s. 28).

Norske skolemyndigheter har med andre ord lenge vært opptatt av hva som er gode og effektive kvalitetsmålinger i forhold til å forbedre norsk skole og hvordan skoleledere og skoleeiere kan bruke disse målingene i kvalitetsutvikling av læringsmiljøet. Svaret på å kunne evaluere kvalitet og være i stand til å styre etter det som gir kvalitet, har på norsk blitt det som kalles ansvarsstyring, tatt fra det engelske begrepet accountability (Møller, 2009). Med andre ord, handler ansvarsstyring om evnen eller kapasiteten (ability) til å stå til ansvar for prosesser og resultater i rammen av styringsstrategier knyttet til blant annet prosess- og resultatmål som tillegges særlig vekt i NPM. I den senere tiden har myndighetene satset aktivt mot å styre læringsprosessene i skolen og i klasserommet. Et eksempel her, er kampanjen GNIST. Dette er en kampanje satt i gang av Utdanningsdirektoratet i 2009 som setter fokus på læreryrkets oppgaver og status (Utdanningsdirektoratet, 2012).

I hovedsak har målstyringspyramiden blitt brukt som et bilde på hvordan overordnet myndighet formulerer mål, der resultatene formidles nedover i organisasjonen og der myndighetene spør etter bedre prosesser. Rektor har i større grad blitt gjort ansvarlig for resultatene i skolen. Det har blitt etablert en mer direkte ansvarslinje fra skolelederen og skoleeier til elevenes læringsutbytte der de ulike delene av skoleorganisasjonen tvinges til å begynne å lære hverandre bedre å kjenne. Møller, Hertzberg og Ottesen relaterer styringsprinsippene til Kunnskapsløftet som reform, som også uttrykker et behov for å implementere systemer for kvalitetsvurdering (Møller, Ottesen, & Hertzberg, 2010). De henviser videre til St.meld.nr. 30 (2004) der det kommer fram at styringsfilosofien som ligger bak Kunnskapsløftet tar opp i seg begrepene målstyring, rammestyring og resultatstyring der det skulle skje endringer både i innhold, struktur og styring. Politisk styring og pedagogisk- og faglig profesjonalitet skal ideelt sett balanseres i denne modellen for styring. Kunnskapsløftet skulle gjøre skillet mellom politisk og profesjonell styring tydeligere, og hadde en intensjon om å la det lokale beslutningsnivået få overført myndighet og ansvar fra det sentrale beslutningsnivået (ibid).

Desentraliseringen som Kunnskapsløftet og læreplanene setter søkelyset på, gjennom det lokale ansvaret for lokale læreplaner, fordrer en annen ansvarsfordeling og ansvarsform enn tidligere. Både skoleledere og lærere har gjennom perioden med desentralisering et særansvar på sine nivå. Lærere har ansvar for planlegging, gjennomføring og evaluering av sin egen undervisning og skoleledere har ansvar for at lærere utfører planlegging, gjennomføring og evaluering av undervisningen etter intensjonene fra nasjonale myndigheter. Lærere, som profesjonsutøvere, får på denne måten en tillit og en myndiggjøring som på samme tid også krever en forventning om ansvarlighet og ansvarliggjøring (ibid). St.meld.nr. 31 (2008) melder videre om et særskilt krav til skoleledere om å være ansvarlig for sin skoles resultater og utvikling både til skoleeier, foresatte og til det offentlige rom (St.meld nr 31 (2007 - 2008) Kvalitet i skolen, 2008). Ansvarliggjøring av de ulike nivåene og ansvarliggjøring av hverandre er her sentrale begrep. Dette kommer til uttrykk gjennom kontroll i form av tilsyn og rapportering samtidig som det gjennom økt fokus på aktørenes ansvar uttrykkes en tillit til profesjonen (Møller et.al., 2010). Ifølge Møller et.al. fører dette til spenninger mellom, på den ene siden, politisk og profesjonell styring og, på den andre siden, spenninger mellom nasjonal styring og lokalt selvstyre (ibid). En modell som viser ulike mekanismer for styring kan visualisere dette:



Figur 1 Mekanismer for styring (Møller, Ottesen, Prøitz, & Aasen, 2010).

Møller et.al. (2010) bruker modellen for å vise hvordan spenningene nevnt ovenfor står i forhold til hverandre. Modellen viser spenningene mellom politiske føringer og tillit til profesjonen der felt A med ansvars plassering (responsibility) i forhold til lover og regler står i relatert til felt D med fokus på profesjonell kompetanse og myndiggjøring. Videre står felt C med fokus på ansvarliggjøring (accountability) relatert til felt B med fokus på målinger og resultater. Afsar, Skedsmo og Sivesind har en annen modell for å tydeliggjøre spenningsforholdene mellom ansvarlighet og ansvarliggjøring (Afsar, Skedsmo, & Sivesind, 2006). Afsar et.al. viser i sin modell til forholdet mellom ansvarlighet og ansvarliggjøring som tilsvarer begrepene responsibility og accountability der responsibility/ansvarlighet står for delegering av ansvar og accountability/ansvarliggjøring står for å stilles til ansvar for resultatene. Begrepene responsibility og accountability referer blant annet til Sinclair (1995) som jeg går nærmere inn på i kapittel fire.

I fylkeskommunen min studie dreier seg om, legges det hvert år fram en kvalitetsmelding for videregående opplæring. Denne fremlegges i et møte mellom skoleeier og rektorer. På dette møtet er politikere fra kommunestyret og fylkestinget invitert til å delta. Kvalitetsmeldingen tjener som resultatrapportering for videregående opplæring og som tilstandsrapport slik

opplæringsloven krever (Lov om grunnskolen og den vidaregåande opplæringa (opplæringslova)., 1998). Resultater knyttet til læringsmiljø, læringsresultater og frafall presenteres i denne meldingen. For å legge fram resultatene er informasjonen fra skoleporten et viktig redskap. Informasjon fra ulike kilder brukes i tillegg. Slike kilder er VIGO (et system for registrering av- og informasjon om elevenes valg av Videregående Opplæring), SATS (Skoleadministrativt system med oversikt over elevers fravær, karakterer og elever som slutter med mer), OTTO (et system utviklet for oppfølgingstjenesten), SSB (Statistisk Sentralbyrå), gjennomføringsbarometeret og det nye verktøyet PULS. Jeg vil kun beskrive og presentere PULS i denne studien og se dette verktøyet i lys av teori og forskningen som blir presentert i de neste kapitlene.

2.3 Accountability og ansvarsformer

Ordet «accountability» betyr direkte oversatt til norsk «ansvar», «ansvarlighet», «tilregnelighet» og «forklarlighet» (Berulfsen & Berulfsen, 1987). Når norske fagfolk i dag diskuterer emnet blir det ofte nevnt ansvarlighet, ansvarliggjøring, ansvarsformer, regnskapsplikt, ansvarsplikt m.fl. for å dekke begrepet accountability (Langfeldt, Elstad, & Hopmann, 2008; Møller, Ottesen, & Hertzberg, 2010). Jeg vil i denne studien benytte meg av Møllers oversettelse av accountability, nemlig regnskapsplikt og ansvarliggjøring. Sinclair (1995) deler styring av utdanning inn i fem former for ansvarsplikt eller ansvarsformer som erfaringsmessig ofte er vanskelig å balansere (Sinclair, 1995). Disse ansvarsformene er beskrevet nedenfor.

Sinclairs accountability sees, som sagt, gjennom ulike ansvarsformer. Hun hevder at formen for accountability er skiftende etter hvilken kontekst den er satt inn i. Her deler Sinclair (1995) ansvarsformene inn i fem: politisk, offentlig, administrativ, profesjonell og personlig. Følgende definisjon av ansvarsformer blir brukt (tilpasset etter Sinclair, 1995):

- Politisk: Athensk demokrati, direkte ansvarlig for folket. Læreplaner og skolens mandat.
- Offentlig: Offentlige hensyn og interesser. Grupper av mennesker og individer. Skolens funksjon i samfunnet.
- Administrativt: Administrering av prosesser og ledelse av resultat.

- Profesjonell: Forpliktelser i forhold til der jobben er. En skoleleder har en posisjon ut fra det man kan og vet. Skolelederen er den profesjonelle.
- Personlig: Troskap til kjerneverdier, verdighet og ansvar for andre mennesker. Dette er personlig og bindene. Skolelederen er tro til en «større sak» der ærlighet og hensyn til folks interesser er i fokus.

Innenfor disse fem kan man snakke om to diskurser. En strukturell og en personlig. Sinclair kom fram til dette i sin studie, etter intervjuer med seks forskjellige ledere. Alle lederne i intervjuene hadde sine egne meninger om hvilken form for ansvarlighet de la vekt på og det kom også tydelig fram hvilken diskurs de satte ansvarsformene inn i (ibid). Diskursene sees på som sannhetsregimer (tilpasset etter Sinclair, 1995). Diskurs viser derav en tolkning av hvordan aktører forstår og stiller seg til et begrep (her: form for ansvarsplikt) og hvordan aktørene plasserer seg selv i forhold til begrepet.

En oversikt over ansvarsformer uttalt i ulike diskurser kan sammenfattes i tabellen nedenfor:

FORMER/ DISKURS	POLITISK	OFFENTLIG	ADMINI- STRATIV	PROFESJONELL	PERSONLIG
STRUKTURELT	«Avgjørelser gjøres politisk uansett – jeg kan ikke gjøre noe»	«Avgjørelser styres av offentlige etater uansett – jeg kan ikke gjøre noe. Jeg følger de prosedyrene som finnes»	Man er ansvarlig for «input» og «outcome» - dette ligger klart i organisasjon smodellen man styrer etter.	Språket man bruker speiler den rollen man har som profesjonell. Man er redelig i sine uttalelser.	Man gjør det man gjør fordi man er en del av et større bilde.
PERSONLIG/ PSYKOLOGISK	«Det er opp til meg hva jeg gjør med politiske bestemmelser. Jeg står derfor også til hogg.»	«Det jeg gjør er synlig for offentligheten og jeg er personlig ansvarlig for hva som måtte gå feil.»	Det er ikke lett å se hva man skal lede etter, det er vanskelig å få bukt med føringene. Ofte byråkratisk.	Kan risikere uforsonlighet med andre pga sin streben etter redelighet og etterrettelighet.	«Hvem jeg er og hva jeg gjør styrer.» Risikoen for å feile er stor.

Figur 2 Tilpasset etter Sinclair (Sinclair, 1995).

I forhold til mine intervjuer har jeg kategorisert svarene innenfor de fem forskjellige ansvarsformene.

Sinclair konkluderer med at accountability er et *subjectively constructed phenomenon* (ibid, s 219).

De forskjellige formene for ansvarliggjøring, regnskapsplikt, ansvarlighet og ansvarsplikt fører til det som Sinclair benevner som en *Chameleon-like accountability* (ibid, s 231). En skoleleder ansvarliggjøres for eksempel gjennom ulike ansvarsformer. Innholdet i begrepene skifter ham etter hva en leder legger vekt på der og da. Legger man vekt på å holde fokus på den profesjonelle ansvarsformen innenfor en personlig diskurs som skoleleder, er det andre ansvarsformer som «lider» under det. Holder man fokus på kun den administrative ansvarsformen innenfor en strukturell diskurs som skoleleder, kan for eksempel den profesjonelle ansvarsformen komme i bakgrunn (ibid). Dette er risikoer man som skoleleder tar, enten ubevisst eller bevisst.

3 Hva er PULS?

3.1 Innledning

Fylkeskommunen jeg har innhentet informasjon fra har, sammen med tretten andre fylkeskommuner, anskaffet PULS som et nytt digitalt verktøy for vurdering av kvalitet i videregående skole. Foregående skoleår var verktøyet under utprøving. Gjennom anbud vant Conexus AS anbudet om å tilby verktøyet.

Verktøyet Pedagogisk utviklings- og læringsspeil (PULS) henter informasjon fra skoleporten, Elev- og Personalportalen og gir skoleeier og skolene mulighet til å følge resultatene samtidig som tiltak blir bestemt og beskrevet på skolenivå (Conexus, 2012). Utfordringene for både skoleeier og skoleleder med Skoleporten kan være at den ikke alltid er oppdatert, og at det ikke er utarbeidet en mulighet til å legge inn sine egne observasjoner eller tanker om forbedring (Skandsen et.al., 2011). Det er dette Conexus prøver å møte, med sitt verktøy PULS. Verktøyet har blitt utviklet i samarbeid med fylkeskommuner og videregående skoler og har blitt til en fylkeskommunal portal for vurdering og utvikling av kvalitet. PULS er *et verktøy som skal bidra til at skoleeier og den enkelte skole styrer mot det som skal ha høy kvalitet i opplæringen* (Conexus AS). Og videre:

Systemet bygger på fylkeskommunenes vedtatte styringsområder og skolene vurderer selv hvilken kvalitet de kjennetegnes av på de ulike styringsområdene. Det legges vekt på at skolene skal ha tilgang til like kilder når de vurderer kvaliteten, både kvantitative og kvalitative. På denne måten blir vurderingen mer balansert (op.cit.).

Intensjonen med verktøyet kan sies å være å fortsette der Skoleporten slutter, å kunne legge inn egne observasjoner og tanker om forbedring gjennom å dokumentere utviklingsarbeidet i et elektronisk verktøy. For å få til en kontinuerlig utvikling på en skole, er intensjonen med verktøyet å ha en mulighet til å følge sin egen skole og utvikling på en tett måte ved å dokumentere resultater og beslutninger som fattes om fokus og prioriteringer. I tillegg er det en mulighet å legge inn hvordan takt og progresjon i utviklingsarbeidet er tenkt. Verktøyet søker videre å møte skoleeiers plikter i forhold til forskrift i opplæringslova om å etablere administrative systemer for innhenting av data for virksomhetsevaluering. Verktøyet kan etter planen videre integreres og hente ut data fra andre systemer for å generere de nødvendige

rapportene en skoleeier eller skoleleder trenger for sitt arbeid med utvikling og evaluering (ibid).

3.2 PULS som et verktøy for ledelse og evaluering

Tidligere var det skolenes virksomhetsplan som skulle møte behovet for å skriftliggjøre en skoles utviklingsmål og tiltak knyttet til dette. PULS søker å erstatte denne virksomhetsplanen. PULS kan derfor sies å være et verktøy ikke bare for tall og søyler men også et verktøy for å kunne beskrive progresjon i mål og tiltak [...] *slik at den enkelte skole vet hvor langt den er kommet i arbeidet med det konkrete tiltaket. Er tiltaket ferdig planlagt, igangsatt, underveis eller gjennomført?* (Skandsen et.al., 2011, s179).

PULS blir definert som verktøy for ledelse og evaluering (Conexus, 2012) og er delt inn i følgende hoveddeler:

Nåsituasjon

Dette er en sammenstilling av tallmateriale fra Elev- og Personalundersøkelsen og tall fra bl.a. VIGO og Statistiske resultater slik de foreligger for foregående skoleår og en samlerapport som gir et oversiktsbilde over de viktigste resultatene til det definerte utvalget. Her finnes informasjon om f. eks elevenes forutsetninger, karakternivå, karakterutvikling, fravær, resultater fra Elevundersøkelsen og eventuelt andre undersøkelser.

Informasjonen er plassert i forhold til fylkeskommunens vedtatte styringsområder.

Styringsområder

Det blir her presentert en oversikt over fylkeskommunens vedtatte styringsområder. Disse er politisk initiert. Fylkeskommunen må sende sine styringsområder i et dokument til Conexus som publiserer teksten.

Kvalitetskjenne tegn

Dette er definert på skoleeiernivå. Kvalitetskjenne tegnene er delt inn i form av trappetrinn, med mål for kvaliteten på de enkelte styringsområdene. Det er fargekoder for hvert nivå i trappen der det øverste nivået er grønt. De tre neste nivåene er oransje (definert som gul-), gul (definert som gul+) og grønn. Fargekodene samsvarer med fargekoder brukt i Elev- og Personalundersøkelsen der rødt indikerer dårlig kvalitet og grønt god kvalitet (Conexus, 2011). Fargekodingen bygger på grenseverdier satt etter en faglig vurdering Læringslaben har

foretatt etter analyse av den enkelte fylkeskommunens resultater (Fylkesrådmannen, 2012). Skolene evaluerer seg selv i forhold til hvor på trappen en hører hjemme ved å bruke indikatorer fra ulike undersøkelser som data. Her finnes beskrivelser av hva som er god kvalitet på de definerte styringsområdene. Det er mulig å beskrive kvalitet ut fra fire nivåer. Det er videre tenkt at alle skolene skal utføre egenvurdering per kvalitetskjenne tegn for å finne ut av hvilket nivå skolen eller avdelingen befinner seg på. Denne egenvurderingen deles inn i fire nivåer, der nivå én kjennetegnes av at kvaliteten er usystematisk, nivå to kjennetegnes av at det er et forsøk på å systematisere, nivå tre kjennetegnes av at ting er satt i system og nivå fire kjennetegnes av at det er et systemisk opplegg rundt kvalitetskjenne tegnet. For å oppnå et høyere nivå på kvalitetskjenne tegnene, må en skole sette inn tiltak (op.cit.).

Tiltak

Et viktig formål med PULS er å sørge for at de lokale tiltakene rettes inn mot de områdene der skolen eller avdelingen har størst forbedringspotensial. Tiltakene kan knyttes opp mot de ulike styringsområder og kvalitetskjenne tegn. Det er mulig å vurdere progresjonen på de lokale tiltakene, fra det er opprettet til det er gjennomført. Tiltakene er initiert enkeltvis på den enkelte skole med en evaluering på skolenivå og avdelingsnivå. Tiltakene er delt inn i fem nivåer med fargekoder: Gjennomført (grønn), underveis (gul+), igangsatt (gul-), definert (rød), opprettet (grå). Samme fargekoding som for kvalitetskjenne tegnene er brukt, men i tillegg har tiltakene en grå farge for å definere opprettet nivå. Tiltakene har en markert ring utenfor hvert nivå, der den enkelte skoleleder etter hvert klikker av for hvor skolen er i forhold til progresjon. Her er tiltakene beskrevet etter nivå og visuelt som en trapp. Som ved definering av kvalitetskjenne tegnene skal også denne trappen vise at det er progresjon ved at beskrivelsene og fargene for de enkelte nivåene går oppover. Skolen har kommet til et høyere nivå når tiltaket under er klikket av.

Verktøyet PULS søker å sikre prosessutviklingen til den enkelte skole ved å ta i bruk definerte tiltak opprettet i forhold til kvalitetskjenne tegn. Det er et verktøy som skal fungere som et system eller en portal til hjelp for skoleeiere og skoleledere til enkelt å følge opp og ha oversikt over til en hver tid oppdaterte resultater i forhold til sin virksomhet. De lokale målene møter de sentrale kravene og søker å inkludere både prosess- og resultat kvalitet (Skandsen et.al., 2011). Skolen eller en avdeling i skolen kan, etter vurderingen av sine resultat, sette sine egne lokale mål og utarbeide sine egne tiltak for å vurdere fremdriften. VIGO, Skoleporten, Elev- og Personalundersøkelsen er de kildene som denne portalen henter

informasjon fra. Disse kildene er per april 2012 integrert som egne moduler i PULS (egen bruk av verktøyet). PULS vil med andre ord være et system der ulike kilder kan integreres. Skoleleder og skoleeier skal deretter kunne sammenstille kilder, resultater og indikatorer. Videre søker PULS å være et verktøy som kan hjelpe til med en enhetlig systemisk tenkning/modell om ledelse/styring mot høy kvalitet. Det er nærliggende å anta at PULS kan minske den byråkratiske styringen av skolen. Jeg tolker dette til at PULS' intensjon kan sies å være et svar på de nasjonale myndigheters intensiver om desentralisering og resultatstyring, der PULS, kort sagt, søker å være et svar på hvordan arbeidet med NKVS kan løses.

PULS er i denne fylkeskommunen organisert etter satsningsområder vedtatt i fylkestinget. Hvert satsningsområde har mål som fylkesrådmannen har utarbeidet kvalitetskjenntegn i forhold til. Dette danner grunnlag for skolenes arbeid. De ulike skolene bruker indikatorene som er inkludert i verktøyet og andre kilder for å vurdere hvordan de skal plassere seg selv i forhold til kvalitetskjenntegnene. Indikatorene er hentet fra Elev- og Personalundersøkelsen og VIGO. De ulike kildene sees i sammenheng. For å uttrykke nivået på kvaliteten som uttrykkes i de ulike indikatorene er det, som beskrevet over, utviklet fargekoder. Det presiseres imidlertid at *fargekodingen må tas som en veiledning til tolkning, ikke som en fasit. De justerer i liten grad for elevenes utgangspunkt* (Fylkesrådmannen, 2012). Den enkelte skole identifiserer et forbedringsbehov på bakgrunn av nivåene på kvaliteten og utformer tiltak på bakgrunn av dette. Tiltakene i sin helhet kan sies å bli til den enkelte skoles virksomhetsplan: *I PULS kan skolene gå nærmere inn i gjennomføringstallene og undersøke hvordan resultatene er på trinn, avdelinger og fag. På denne måten blir det enklere å identifisere hvor potensialet for forbedring er spesielt stort, og dermed sette inn relevante tiltak* (Fylkesrådmannen, 2012).

Intensjonen med verktøyet PULS er at det skal bidra til en forbedret vurderingspraksis og gjennom dette utforme en plan for virksomheten (Conexus, 2012). I praksis kan dette, som sagt, være å erstatte skolens tidligere virksomhetsplan, der fokuset kan sies å være på en kontinuerlig utvikling og bred deltakelse rundt skolens mål og tiltak. Målet er at aktørene i skolen skal kunne følge med på utviklingen og kontinuerlig jobbe med det som må til for å gjøre ting bedre. Verktøyet er tenkt formet gjennom hvordan skoleledere arbeider med verktøyet på den enkelte skole. Det er tenkt at skoleeier og skoleledere i enkelthet kan påvirke hvordan verktøyet til en hver tid skal se ut og hvordan det skal brukes (ibid). En annen intensjon med PULS er at det skal hjelpe skoleeiere og skoleledere til å se hva som er fakta

gjennom oppdaterte tall, ikke hva som antas er fakta basert på tall for eksempel for et halvt år siden. De ulike mulighetene for uttak av rapporter gjør at en skoleeier og skoleleder til en hver tid kan forme innholdet til hva som ønskes belyst (ibid). Kort sagt kan en si at PULS søker å være et verktøy som kan sammenlignes med en årsplan og/eller en periodeplan, der en skoleleder hele tiden kan gå inn og justere innholdet etter hvert som året går og prosesser og resultater utvikler seg. Verktøyet søker videre ikke bare å fokusere på tall, men på dialogen rundt hvordan en skole når sine mål (ibid). I tillegg søker verktøyet, som sagt, å redusere byråkratisering og øke resultatstyring.

4 Forskningspublikasjoner

4.1 Innledning

Som jeg viste til i kapittel to, er intensjonen til NKVS at de ulike aktørene i utdanningslivet skal holdes ansvarlig for sine handlinger på sitt nivå, samtidig som handlingsrommet til den enkelte står sentralt. Møller et.al. viser til at tilsyn og rapportering oppover i nivåene øker (Møller et.al., 2010). Denne måten å styre på, gjennom å være ansvarlig for, og å bli ansvarliggjort for resultater, er det som kan kalles resultatstyring eller ansvarsstyring. ASAP-prosjektet og andre forskningsprosjekter løftet fram dette (Langfeldt, Elstad, & Hopmann, 2008; Aasen & Sandberg, 2010; Skedsmo, 2011).

Det har lenge vært debatter i norsk skolepolitikk og i samfunnet for øvrig om hva som kjennetegner en god skole, hvordan man kan oppnå kvalitet og hvordan man kan måle denne kvaliteten. Begrepene har vært ulike, og ulike tolkninger har vært lagt til grunn når skoleeiere, skoleledelse og andre har snakket om god skole og kvalitet. Accountability-begrepet i norsk skoleverden kan sies å fokusere på kvalitetsutvikling som et kjerneord. Hopmann uttalte i 2003 at prosesskontroll og produktkontroll er de to typene vi kan skille mellom i forhold til kontroll i offentlig forvaltning (Langfeldt, 2010). Den norske skolen har vært styrt etter læreplaner og struktur i forhold til gitte rammebetingelser og i utdanningspolitikken er det et sterkt fokus på både resultat- og prosesskvalitet. Resultatkvalitet sier noe om kvalitet etter endt opplæring, mens prosesskvalitet sier noe om kvalitet på det som foregår i løpet av opplæringen. Accountability søker å slå sammen de to hovedretningene innen undervisningsevaluering. ASAP-prosjektet løftet fram tematikken i forhold til utdanningspolitisk styring i Norge og søker videre å finne ut hva de ulike skoler og skoleeiere legger i de ulike kvalitetsbegrepene og måten utdanning styres på (ibid).

4.2 Forskningsresultater

Da accountability-begrepet for alvor ble et begrep knyttet til norsk skole var det noe nytt i forhold til hvilke begreper som hadde vært brukt om skole før. Det ble et større fokus på resultater og skolene skulle ha tester og deretter måles og evalueres i forhold til både prosessen rundt og resultatet av opplæringen. Fokuset ble styrket gjennom medias oppslag om skoler som gjorde det godt og dårlig (Elstad, 2010). Slik er det ennå, men accountability-

begrepet er nok noe modifisert i forhold til kun å se på den enkeltes skoles resultater. ASAP-prosjektet forsket på dette.

For å vise hva ASAP-prosjektet løfter fram, er det nødvendig å definere hvilken dokumentasjon ASAP-prosjektet tar utgangspunkt i. Et sentralt utdanningspolitisk dokument for ASAP-prosjektet var NOU 2002: 10 «Førsteklasses fra første klasse» som viser til at flere må bli hørt i dialogen og utdanningen må debatteres offentlig (NOU 2002: 10 Førsteklasses fra første klasse. Forslag til rammeverk for et nasjonalt kvalitetsvurderingssystem av norsk grunnsopplæring, 2002). NOUen legger fram et kvalitetsbegrep i tre ledd; resultat- prosess- og strukturkvalitet. Det som skal ligge til grunn for kvalitet, og derunder det som skal måles, er elevenes læringsutbytte. Resultater av elevenes læringsutbytte skal her forstås som mer enn tall, da læringsutbyttet også kommer til uttrykk gjennom «value added,» som sier noe om hvordan skolene får til en positiv karakterutvikling hos elevene, gjennom strukturer og prosesser rundt opplæringen. Resultatene skal offentliggjøres gjennom en kvalitetsportal som skal sørge for «*en dialog og deltakelse med brukerne og andre interessenter av grunnsopplæringen*» (kap.5.1) (Bachmann, Sivesind, & Bergem, 2010). Tross at det nå har blitt tydeligere fokus fra media og det offentlige på skolenes resultater ser det samtidig ut til at *skolen hovedsakelig (opplever) en indre ansvarliggjøring, der utvikling av lokale planer og organisering av undervisning i tråd med prinsipper om en individuelt tilpasset opplæring oppleves som et større ansvar og interesseområde enn resultater av eksterne evalueringer* (ibid). Dette møter intensjonen om å desentralisere ansvaret, der fokuset på virksomheten internt står i sentrum. Samtidig ble det i opplæringsloven § 13-10 lagt til, i 2004, at skoleeier skulle ha *et forsvarleg system for vurdering av om krava i opplæringslova og forskriftene til lova blir oppfylte* (Lov om grunnskolen og den vidaregåande opplæringa (opplæringslova), 1998). Til tross for økt lokalt handlingsrom i form av desentraliserte ansvarsbeskrivelser trengtes det å tilføye at det var behov for et statlig tilsyn i form av skoleeier (figur 1 Møller et.al., 2010). Presset for å prestere for skolene skulle være et mildt ytre press i form av at skoleeier fikk mer kontroll på skolene sine og at media kunne bidra til offentliggjøring av resultater basert på den informasjonen som kom ut fra skolene. Virkeligheten som ASAP viste til, var at media spilte den største rollen som pressmiddel (Langfeldt et.al., 2008). Mer om det under.

Beskrivelsen av et desentralisert ansvarssystem samtidig som det er et økt fokus på resultatstyring er et paradoks mener Bachmann et.al. (2010). Siden det fremelskes muligheter

for å gjøre lokale valg, kan disse mulighetene igjen begrenses siden en virksomhet hele tiden må stå til ansvar både for prosesser og resultater. En skole og dens skoleledere blir sett på utenifra og vurdert etter resultater i tillegg til at ansvaret er forsøkt lagt til den enkelte virksomhet. Makten forflyttes fra det som var tenkt desentralisert til en sentral styringsideologi som skal etterse virksomhetens resultater. Samtidig med at det er en større grad av frihet, blir det en større grad av ansvarliggjøring (Bachmann et.al., 2010).

Med Sinclairs teoretiske ramme blir det i denne sammenheng en økt personlig risiko for å mislykkes i form av det ikke å nå opp til resultater forespeilt (Sinclair, 1995). Den personlige ansvarsformen er her gjeldende. Det individuelle ansvaret trer fram i form av å være klar over ansvars plasseringen og ansvarliggjøringen av den enkelte virksomhet. Som en konklusjon på dette, ser det ut til at aktørene i en skole står til ansvar overfor andre, ikke bare i form av resultater i form av rapportering på tall, men også i forhold til andres forventninger. Resultater kan derfor sies å være et mangehodet troll der det nå skal utføres systematisk kontroll av skolene gjennom de ulike kvalitetsvurderingssystemene.

Bachmann et.al. (2010) ser på at det er en for løs kobling mellom de ulike kvalitetsområdene som gjør at en ansvarliggjøring av skolene er problematisk. Det er ikke de samme personene om er ansvarlige for alle tre områdene med kvalitet som ble presentert i NOU-rapporten «Førsteklasses fra første klasse» (Bachmann et.al., 2010).

I sin undersøkelse, baserer Bachmann et.al. (2010) seg på intervjuer og spørreskjema, der sentrale skoleansvarlige aktører blir stilt spørsmål om hvordan skolen opplever det økte fokuset på resultatstyring og ansvarliggjøringssystem. Undersøkelsen viser at skolene imøteser en større frihet og interne evalueringsverktøy i form av kartleggings- og evalueringsverktøy, men ikke som et bidrag til en ytre kontroll. Skolene tar i bruk det økte fokuset på ansvarliggjøringssystemet som et bidrag inn i sin egen virksomhet for å evaluere sin egen virksomhet internt og derav sørge for utvikling (ibid).

Det norske accountability-systemet viser seg med andre ord ikke i stor grad å være tuftet på «high stake»-risiko, men heller en profesjonell ansvarsplikt (ibid). Den indre accountability er gjeldende. Undersøkelsen viser videre at

Selv om Kunnskapsløftet vektlegger nye vurderingssystemer og et utvidet fokus på vurderingsarbeid i skolen, var det få av informantene som bandt det nye utvidede ansvaret direkte til de nye vurderingssystemene og kravene om å heve læringsresultatene.

Ansvarsopplevelsen knytter seg i stedet til å utvikle gode prosesser med tanke på valg av innhold og metoder (ibid, s 117).

Igjen viser dette en økt forståelse for indre ansvarlighet, mer enn en ytre ansvarlighet. Informantene i undersøkelsen har et større ansvarsforhold til prosesskvalitet enn til resultat kvalitet. Tolkningen går i retning av at det er skolens og lærernes lokale ansvar å svare for prosessene mer enn resultatene slik det blir forventet i det desentraliserte styringssystemet (ibid). Dessuten viser undersøkelsen at det accountability-baserte evalueringssystemet ikke godt nok møter forventningene om å gjøre skolen bedre. Derav er det det indre liv i form av prosesser i skolen som endres, mer enn at det generelt kan sies noe om hva som er god kvalitet på skolens undervisnings- og læringsformer. Med andre ord, er det en stor utfordring å få identifisert og få kunnskap hva som gjør en undervisnings- og læringsform god. Dette bringer meg igjen tilbake til dobbeltheten i styringsambisjonene: *På den ene siden var myndighetene opptatt av å desentralisere og å vektlegge den lokale friheten av hensyn til individuelle behov og forventninger. På den andre siden ventet opppasseren i form av tilsynskontroller, kvalitetssikringer og resultatkontroller (ibid, s121).*

Skedsmo (2011) viser til mye av det samme i sin undersøkelse. Det er lite press på aktører i det norske utdanningssystemet, sammenlignet med for eksempel England og USA, i forhold til å bli ansvarliggjort. Imidlertid har det vært et sterkere fokus i Norge på kommuners og fylkeskommuners ansvarlighet i forhold til å følge opp og støtte skoler (Skedsmo 2009 i Skedsmo 2011). Skedsmo viser videre til at kartleggingstester skal gi informasjon om to ting: nivået på elevene i forhold til nasjonale læreplanmål og informasjon til nasjonale myndigheter, foresatte og andre om elevers måloppnåelse som videre skal danne grunnlag for forbedring i utdanningen. Det ser ut til, sier Skedsmo, at det er en omforent enighet blant aktørene at informasjon fra kartleggingstester er nøkkelen til å forbedre systemet for evaluering i sin helhet. Videre ser det også ut til at det er en oppfatning av at alle aktørene har nok kompetanse til å bruke dataene fra resultatene på kartleggingstestene på rett måte for å få til en forbedring (ibid). I undersøkelsen sin, stiller Skedsmo spørsmål til rektorer om de opplever at det økte fokuset på evaluering bidrar til økt grad av administrativ inspeksjon av skolene. Svarene her viser at rektorene er verken enige eller uenige, og 13 % er delvis uenige eller er sterkt uenige. Dette står i sammenheng med at det i Norge ikke har vært tradisjon for inspeksjon av skoler. I forbindelse med dette kan forholdet mellom høy- og lav risiko bringes inn. Det har til nå ikke vært sanksjoner fra myndighetenes side i forhold til verken skoleeier eller skoleleder i forbindelse med for eksempel dårlige prestasjoner blant elevene. Skedsmo

sier det på følgende måte: *When compared to accountability-systems in other countries, there is nothing at stake for Norwegian principals* (ibid, s 13). Utsagnet viser at det er lite, eller ingenting, som står på spill for norske skoleledere i forhold til det å bli ansvarliggjort.

Kvåle, Langfeldt & Skov (2008) viser i sin forskning til at lærere og skoleledere stort sett gjør som de vil og at det er en kultur som gjør at endring av eksisterende praksis er vanskelig. Undersøkelsen Kvåle et.al. gjennomførte viste at NKVS som system ikke fordret store endringer i forhold til å bli stilt til ansvar for eller bli ansvarliggjort i forhold til resultater testene i NKVS viser til. Det er heller ikke grunnlag for å si at skoleeier i form av fylkeskommunene er tydelige i hva som forventes (Kvåle, Langfeldt, & Skov, 2008).

Prosessene innad i skolene følger visse oppskrifter når det kommer til hvilke mekanismer som gjør seg gjeldene etter å ha blitt stilt til ansvar av skoleeier eller presse. Skolene opplever ofte da å bli presset til å få til bedre resultater, men, som nevnt over, er det de interne prosessene som er i fokus. Resultatene er igjen rimelig løst koblet til de prosessene som skjer internt i skolen. Elstad skiller her mellom *den profesjonelle ansvarliggjøringsmekanismen* og *den hierarkiske ansvarliggjøringsmekanismen* (Elstad, 2010, ss. 215, 219). Elstad viser her til en casestudie av Rønneberg som har skrevet masteroppgaven «Nye system for evaluering. Følelser – en kategori i accountability-mekanismer?» i tilknytning til ASAP. Den profesjonelle ansvarliggjøringsmekanismen kan her sammenlignes med Sinclairs personlige ansvarsform i den personlige diskursen (Sinclair, 1995). I casestudien til Rønneberg vises det til at det er enkeltindividet som føler et ansvar ovenfor resultatene i for eksempel nasjonale prøver. Det profesjonelle griper inn i form av at lærerne føler seg personlig ansvarlig for resultatene og ansvaret bæres videre inn i kommende arbeid. Frykten for å bli mistrodd og uglesett preger det videre arbeidet og lærerne søker forbedring. Jeg tolker dette til å være et uttrykk for en ekstern accountability. Man vil, som lærer, ikke oppleve å bli satt i gapestokken igjen. I dette tilfellet er det pressen som danner grunnlaget for den eksterne accountability og ikke skoleeier. Tross dette eksterne presset er det internt i skolen og ikke på skoleeiernivå det foregår prosesser for å gjøre noe med resultatene. Dette viser at den profesjonelle ansvarliggjøringsmekanismen tuftes på en lærerautonomi der drivkraften er skoleintern. Det motsatte av dette er den hierarkiske ansvarliggjøringsmekanismen, en ovenfra og ned reaksjon på resultater. Fra skoleeiernivå til skoleledernivå og videre til lærernivå og elevnivå. Det ville her være naturlig at endringer i prosessene kom som et initiativ fra skoleeier og ikke lærerne. Skoleeier og skoleledere holder med andre ord nivået under seg ansvarlig for

resultatene. Rammen for forståelsen kan her leses i modellen til Møller et.al. (2010) (figur 1 mekanismer for styring). Enten kan presset ovenfra være kommunisert på en måte som gjør at nivået under klarer og er enige i å iverksette en endring eller det kan være kommunisert på en måte som gjør at nivået under verken kan eller vil iverksette en endring.

Tross initiativene i det nasjonale kvalitetsvurderingssystemet der fokus på sterk og tydelig ledelse legges vekt på, er det ikke en naturlig følge at det skjer en positiv endring. Igjen viser dette at det er de interne initierte prosessene som gjør en endring i skolehverdagen. Presset mot skoler til å forandre seg i forhold til resultater oppnådd, viser seg å være sterkere fra mediene enn fra skoleeier. Dette til tross for, som sagt, det nasjonale initiativet til at kvalitetsvurderingssystemer skulle initieres og følges opp av skoleeier. Om da accountability i norsk skole har vist seg å bidra til en bedring av resultater i forhold til elevprestasjoner, er da heller usikkert. Om det er presset fra mediene som til syvende og sist bidrar til en forbedring av resultater er heller ikke forskningsmessig bevist.

Det er mye usagt og uutforsket på om ansvarsstyringssystemer i form av kvalitetsvurdering har noen innvirkning på elevenes læring (ibid). Både Elstad (2010) og Skedsmo (2011) viser til at dette kan henge sammen med at det ikke noen gang har vært bevist at dårlige resultater har hatt tydelige konsekvenser for den rektoren det gjelder. Til sammenligning kan her nevnes det som ble diskutert over, at de norske skolene arbeider ut fra en «low stake»- risiko i motsetning til skoler i USA som i ytterste konsekvens legges ned på grunn av dårlige resultater. Elstad (2010) mener videre det er en lang vei å gå i forhold til om det nasjonale kvalitetsvurderingssystemet tar inn over seg den virkelige accountability-styringen i form av profesjonell ansvarliggjøring og resultatorientert ansvarsstyring (Elstad, 2010; Skedsmo, 2011).

Bachmann et.al. (2010) konkluderer, på bakgrunn av egen undersøkelse og med henvisning til forskning, at skolen *opplever en indre ansvarliggjøring* (s 94). I «Delrapport 3 Underveisanalyse av Kunnskapsløftet som styringsform» viser Ottesen (2010) til at det er løse koblinger mellom skolenivåene når det kommer til å ha og utvikle systemer for kvalitetsvurdering, noe som kan forklare betydningen av indre ansvarliggjøring. Det rapporteres også om mangel på *arenaer for tolkninger av resultater* (Ottesen, 2010, s. 105). Videre vises det til at de aller fleste skolene har tatt i bruk kartleggingsverktøy og kvalitetsvurderinger som initiert av utdanningsdirektoratet. Videre viser Ottesen (2010) til at skolene har stor variasjon når det kommer til hvordan de klarer å gjøre seg nytte av

informasjonen fra de ulike verktøyene og sette dette inn i et kvalitetsarbeid som er helhetlig og sammenhengende (ibid).

De ulike bestanddelene i NKVS og tanken om et helhetlig system viser seg med andre ord ikke å hjelpe nevneverdig til at det i praksis brukes som en ensartet form for system blant skoleledere og skoleeiere (Langfeldt et.al., 2008). Dette bekreftes også av Aasen og Sandberg (2010) i artikkelen «Hvem vet best? Om styringen av grunnopplæringen under Kunnskapsløftet» som er en artikkel som bygger på prosjektet til «Evaluering av Kunnskapsløftet – Forvaltningsnivåenes og institusjonenes rolle» (Aasen & Sandberg, 2010). Funnene i Aasen og Sandbergs undersøkelse viser at systemskifte som ble signalisert i Kunnskapsløftet ikke virker etter hensikten (ibid). Ifølge OECD (2011) har NKVS i tillegg bare delvis bidratt til at virksomheter har tatt i bruk systemiske verktøy for skoleevaluering og kvalitetsvurdering. Det har med andre ord vært løse koblinger mellom de ulike bestanddelene som vil si at det har vært vanskelig for de ulike virksomhetene (skolene og skoleeiernivåene) å se de ulike delene av systemet i forhold til hverandre og sette systemet inn i en helhet. Dette viser Møller et.al. (2010) til i sin delrapport: *Sett fra skolenivå kommuniserer verken skoleeiere eller nasjonalt nivå tydelig nok hvordan elementene i Kunnskapsløftet skal virke sammen for bedre styring og kvaliteten i grunnopplæringen* (Møller et. al, 2010, s 132).

En implikasjon av løse koblinger mellom enheter i en organisasjon er problemer ved kunnskapsoverføringen mellom dem. Dette viser seg ved at det blir store ulikheter mellom enhetene når det kommer til blant annet hvordan en skole vurderer og følger opp resultater (ibid). Dette gir grunn til å tro at det er mangelfull kunnskapsoverføring fra den ene delen av NKVS til den andre i en rekke fylkeskommuner og kommuner. Til sammenligning er det for eksempel også i skolene ofte løse koblede systemer, der det som skjer i klasserommet ikke nødvendigvis er avhengig av hva organisasjonen som helhet har satt seg som mål av pedagogiske aktiviteter.

ASAP-prosjektet viser at noen kommuner og fylkeskommuner har systemer for å følge opp skolene sine, andre har ikke. Det kan antas at dette ikke har vært fokusert på blant skoleledere og skoleeiere, og at skoleledere og skoleeiere ikke har hatt den nødvendige analysekompetansen som kreves for å se bak tallene. Langfeldt et.al. (2008) mener at det til dette kreves gode systemer for oppfølging og en utvikling av analysekompetanse hos både skoleledere og skoleeiere (Langfeldt et.al., 2008).

4.3 Oppsummering

Hva sier så langt forskningen om hva som skjer med skoler som blir stilt til ansvar av skoleeier og/eller pressen? Hvilke ansvarliggjøringsmekanismer trer i kraft? Elstad (2010) viser til både heldige og uheldige sider. Det at skoler stilles til ansvar og blir presset gjennom publiseringer av resultat i media, fører til et indre fokus på å forbedre resultater. Dette fokuset bygger ifølge Elstads på den enkelte skoles ansvarliggjøringsmekanisme (Elstad, 2010).

Etter det som kan kalles et systemskifte med innføring av nasjonale kvalitetsvurderings-systemer der en desentralisering og økt lokalt ansvar er i fokus, viser det seg at det er stor ulikhet i hvordan kommuner og fylkeskommuner iverksetter ansvarsstyring. ASAP-prosjektet konkluderte i sin rapport med at accountability-systemet, slik det ble forespeilet, ikke er tatt aktivt i bruk. Dette gjelder de fleste skoleeiere. Undersøkelsen til Bachmann et.al. (2010) viser at skoleeier setter sin lit til den enkelte leder, i form av mer handlingsrom uten å følge dette opp i form av kontroll. Det ser ikke ut til at det er nevneverdig forskjell på evalueringsformer fra tidligere, tross at resultatstyringssystemet skulle vært innført. Det er fremdeles et fokus på det interne liv i skolen, i stedet for et fokus på det eksterne i form av kontroll fra myndigheter og media. Det at skolen da endrer praksis internt sees selvfølgelig ikke på som noe negativt, men det viser at en ekstern styring av skolen fremdeles er utfordrende. En skoleleder kan med andre ord godt se for seg å være åpen og bidra til informasjon rundt sine egne resultater, men vil kanskje stille seg mer lukket til om eksterne aktører virkelig kan påvirke skolens praksis (Bachmann et.al., 2010).

Krav til å kunne dokumentere og å vise til at dette blir brukt i kvalitetsarbeid og resultatutvikling er oppfylt, men det er usikkert hvor mye de ulike kvalitetsverktøyene henger sammen. Konklusjonen i artikkelen til Møller, Ottesen, Prøitz & Aasen (2010) viser at det er flere verktøy som har blitt tatt i bruk av skoler og at system for rapportering oppover i hierarkiet skjer. (Møller, Ottesen, Prøitz, & Aasen, 2010). Det er imidlertid stor ulikhet i hvordan skolene bruker resultatene til videre helhetlig skoleutvikling. Møller et.al. (2010) viser videre til at det er lite som bærer preg av at resultatene har innvirkning på hvordan skolene organiserer opplæringen til elevene, men peker imidlertid på et interessant punkt: *Et unntak er de skolene der man utnytter mulighetene som ligger i elektroniske plattformer. Det ser ut til at disse både kan lette arbeidet med dokumentasjon, skape forpliktelse blant lærerne og gjøre innholdet tilgjengelig over tid for elever, lærere og foreldre* (ibid, s 15).

I min studie er dette et svært interessant poeng. PULS kan sies å være en digital plattform til bruk for styring og ledelse av skolens utviklingsarbeid. Intensjonen til verktøyet PULS er, som nevnt tidligere, å lette arbeidet som Møller et.al. (2010) peker på. Studien min konsentrerer seg videre om resultatstyring i lys av PULS og det har vært interessant å se i hvor stor grad denne form for digitalt verktøy setter kvalitetsarbeidet og muligheter for oppfølging, derav styring, i et tydeligere perspektiv enn før.

Det er ennå uklart hva ansvarsstyring vil ha å si for utdanningen i Norge, hvordan denne formen vil utarte seg når den har fått lov til å leve noen år. Min studie kan kanskje vise noe av hva som har skjedd etter at ASAP-prosjektet ble avsluttet. Begrepene resultatstyring og accountability lever videre, men som det vil komme fram i empirikapitlet, noe ulik forståelse av hva begrepene innebærer for den enkelte. Det at begrepene er satt inn i en digital kontekst i form av et elektronisk program som brukes som styringsverktøy er også av betydning.

5 Metode

5.1 Innledning

For å få kunne drøfte problemstillingen og forskningsspørsmålene i studien, har jeg valgt å anvende kvalitativ metode. Verktøyet jeg har undersøkt, er foreløpig i sin startfase og det har ikke vært mulig å gjennomføre en spørreundersøkelse om oppfatninger og erfaringer med PULS. I stedet har jeg valgt å gå i dybden og analysere flere aspekter ved PULS knyttet til ansvarsformer som fenomen. Målet med de tre intervjuene har vært å rette søkelyset på et nytt verktøy for utvikling av skolen og få innsikt i begrunnelser og oppfatninger knyttet til styring, kontroll og ansvarliggjøring.

I studien var det hensiktsmessig å velge ut informanter som både har erfaringer med PULS og samtidig representerer ulike arenaer i arbeidet med dette verktøyet. Derfor falt valget mitt på en informant som representant for utviklingen av verktøyet PULS (informant E), en informant som representant for skoleeiernivået (informant S) og en informant som representant for skoleledernivået (informant R). Ved å velge disse tre fikk jeg en triangulering av informasjon der de ulike informantene kan komme med en ulik tilnærming til problemstillingen og spørsmålene knyttet til de sentrale begrepene som undersøkelsen retter fokuset mot.

Denne tilnærmingen, som baserer seg på en case-sammenlikning, er ikke ensbetydende med at jeg har fått fram svært ulike svar og at oppfattelsen mellom informantene kan sies å være spesiell ulik. Vel så viktig er å se etter det Ragin (1994) omtaler for «commonalities» i motsetning til «diversity» (Ragin, 1994). De ulike informantenes roller gir også grobunn for ulike perspektiver i forhold til forskningsspørsmålene. Dette fører til at studien min bidrar til å undersøke hvorfor informantene oppfatter verktøyet forskjellig. Oppfatningene til informantene har stor betydning for analysen, tolkningen og drøftingen som til dels har sitt grunnlag i hva informantene har sett som viktig i forhold til iverksettelse og bruk av verktøyet PULS. Grunnlaget for studien er derfor erfaringsbasert like mye som teoretisk dedusert. Studien har videre hatt en målsetting om å komme nærmere inn på spørsmålet om resultatstyring i skolen gjennom å studere PULS. Min egen forkunnskap om verktøyet og hvordan skolen i sin virksomhet fremstår, har igjen betydning for hvordan jeg som forsker vil kunne analysere, tolke og drøfte informantenes besvarelser. Dette har vært bevisst gjennom hele forskningsprosessen, slik at jeg tilstreber en refleksivitet i forhold til egen forforståelse.

5.2 Fremgangsmåte

Studien min har lagt opp til både å dokumentere, tolke og analysere hvordan de ulike informantene på ulike nivå i skoleverket forstår ulike ansvarsformer i lys av implementeringen av verktøyet PULS og hvordan informantene ser på ulike former for kontroll og interne prosesser.

Først meldte jeg studien inn til Personvernombudet for forskning ved Norsk samfunnsvitenskapelig datatjeneste. Deretter sendte jeg ut forespørsler per e-post til de tre aktørene jeg ønsket å intervju. Her la jeg ved et informasjonsskriv som i hovedtrekk beskrev studien min (vedlagt). Deretter ble intervjuguiden sendt ut (vedlagt), og i september 2011 gjennomførte jeg tre intervjuer der hvert intervju varte ca. 60 minutter. Intervjuene ble tatt opp ved hjelp av minidisk der jeg brukte én disk per intervju. Intervjuene ble deretter transkribert. Før publisering fikk informantene tilsendt sitt respektive transkriberte materiale for å kunne komme med eventuelle kommentarer. En av informantene kommenterte transkriberingen og fikk deretter tilsendt de sitatene som blir brukt. Alle sitater er derfor gjengitt med informantenes tillatelser.

Formålet med intervjuene var å få klarhet i hva informantene oppfattet som viktigst i forhold til mulig endring av ansvarsformer basert på resultatstyring i lys av verktøyet PULS.

Informantene er tilknyttet en fylkeskommune som jeg av anonymitetshensyn har kalt for XX. Informantene har fått betegnelsene E, S og R og dette blir brukt gjennomgående gjennom hele studien. Ved å velge intervju som forskningsmetode har jeg møtt aktørene ansikt til ansikt og både sett og hørt deres svar og tolkninger. Det kan igjen bety at informantene har innstilt seg på å svare meg ut fra forventninger til intervjusituasjonen. Befring (1998) sier:

[...] man fokuserer i stadig større grad på den forståelse som oppstår gjennom samtaler mellom de mennesker som skal forstås. Intervjupersonene besvarer ikke bare spørsmål som er forberedt av en ekspert, men formulerer også selv sin egen oppfatning av den verden de lever i, gjennom dialog med intervjueren (Befring, 1998, s. 25).

Jeg har valgt å konsentrere meg om en intervjustudie for å belyse forskningsspørsmålene og der jeg ser etter betraktninger om verktøyet PULS og de ulike forståelsene av begrepene ansvarsformer, styringsformer og kontroll, innsyn og utvikling. Jeg har valgt få informanter og forsøkt å gå i dybden av disse ved å sammenligne uttalelser og se på likheter og ulikheter i uttalelsene. Jeg har videre sett på hvordan informanter uttrykker seg og hvilken oppfatning de har om iverksettelse og bruk av PULS. Jeg har sett på hvordan informantene uttrykker sine

forståelser av verktøyet i lys av analytiske begreper om accountability som jeg igjen har delt inn i ulike ansvarsformer. Utfordringen har vært å se hvordan informantene uttrykker begrepene gjennom sine uttalelser.

Faren med å bruke kvalitativ metode og samtidig se etter det Ragin betegner som commonalities er at jeg går så dypt ned i materialet at det er fare for å gå glipp av helheten (ibid). Det at jeg har valgt tre informanter er ikke ensbetydende med at dette er mange nok i forhold til en grundigere analyse av fenomenet. Det kan likevel sies at ved denne form for triangulering, der jeg har intervjuet en person fra hvert nivå, sikres det essensielle i denne studien knyttet til styring mellom nivåer og utviklingsarbeid, for eksempel om kunnskapsflyt og bruk av verktøyet. Jeg har ikke vært opptatt av å påføre kategorier, men heller vært opptatt av å komme fram til hvilke uttrykk informantene bruker om de valgte begreper som er gjengitt i problemstillingen og forskningsspørsmålene.

Selv om informantene i utgangspunktet kunne sees på som meget ulike aktører innenfor samme virksomhet og med derav ulike oppfatninger og synspunkter, har studien min vist seg at de er nært knyttet sammen i det de formulerer seg og i den forståelsen de har, både for verktøyet PULS og begrepene rundt. I intervjusituasjonen stilte jeg spørsmål som gjorde at informantene måtte forholde seg til begreper som ikke var dagligdagse og del av et kjent vokabular, samtidig som forklaringer og uttalelser fra informantene viste at begrepene har relevans og kommer til uttrykk gjennom begrunnelser og oppfatninger. Betraktninger om dette forholdet diskuteres også i de neste kapitlene.

En annen utfordring i bruk av kvalitativ forskningsmetode er sikringen av det som Grønmo (2004) betegner som *datakvalitet, reliabilitet og validitet* (Grønmo, 2004, s. 216). Datakvalitet refererer til i hvor stor grad det innsamlede materiale, i min sammenheng intervjuene, kan sies å gi relevant informasjon i forhold til å *belyse bestemte problemstillinger* (ibid, s 216).

Reliabilitet refererer til datamaterialets pålitelighet (ibid, s 220) og *validitet dreier seg om datamaterialets gyldighet for de problemstillingene som skal belyses* (ibid, s 221).

I min sammenheng vil reliabilitet avhenge av mine analyser og tolkninger av sitatene fra intervjuene mine og i hvor stor grad disse sitatene tilpasses, gjennom tolkning og analyse, i forhold til problemstillingen og forskningsspørsmålene mine. Validitet vil, i min sammenheng, handle om det som Grønmo (2004) beskriver som *kompetansevaliditet, kommunikativ validitet og pragmatisk validitet* (ibid, s 234-236). Kompetansevaliditet handler

om min kompetanse og erfaring i å samle inn kvalitative data gjennom intervjuer.

Kommunikativ validitet handler om min *dialog og diskusjon mellom forskeren og andre om hvorvidt materialet er godt og treffende i forhold til problemstillingene i studien* (ibid, s 235).

Det hadde det hatt betydning for presentasjon av datamaterialet mitt hvis noen av informantene hadde valgt å kommentere det de blir sitert på og jeg hadde tatt dette til etterretning, eller hvis jeg hadde kommunisert med andre forskere eller studenter om hvordan intervjuene kunne tolkes og jeg av denne grunn hadde endret min egen tolkning. Så har ikke skjedd. Den pragmatiske validiteten kjennetegnes ved *hvilken grad datamaterialet og resultatene i en studie danner grunnlag for bestemte handlinger* (ibid, s 236). Jeg har ikke grunnlag for å vurdere dette i min studie.

Intervjuene bærer preg av at verktøyet PULS er under implementering. Dette fører til at informasjonen fra informantene er preget av deres ståsted der og da, uten inngående kjennskap til konsekvenser av langvarig bruk av verktøyet. De kvalitative funnene har likevel gitt meg informasjon om hvordan informantene beskriver og tolker spørsmålene knyttet til PULS ut fra sitt ståsted. Etter et par års bruk av verktøyet PULS, ville det vært enklere å vise til PULS som et verktøy for utvikling og endring. Omfanget av studien min tillater imidlertid ikke dette.

For å analysere det empiriske materialet, har jeg valgt en strategi der spørsmålene blir sortert i ulike kategorier: Den første spørsmålskategorien konsentrerer seg om informantenes opplevelse av styringsformene administrativ kontroll versus faglig utvikling i lys av PULS som verktøy. Den andre spørsmålskategorien konsentrerer seg om informantenes opplevelse av Sinclairs fem ansvarsformer som er min hovedteori som bakgrunn for studien. Den tredje spørsmålskategorien konsentrerer seg om informantenes syn på innsyn og kontroll i lys av PULS.

Disse spørsmålskategoriene har hjulpet meg til å sette informantenes beskrivelser av egne opplevelser og egen forståelse inn i en kontekst der jeg har kunnet drøfte resultatledelse med ulike styringsideologier og ansvarsformer i lys av verktøyet PULS. Etter at intervjuene var avholdt ble det klart for meg at det var noen begreper og teoretiske tilnærminger som sto fram hos informantene som enten veldig like eller ulike mellom dem. For hvert intervju fant jeg ut hvilken teori som kunne knyttes til utsagnene og hvor i intervjuene det kunne spores mest

commonalities og diversity (Ragin, 1994). Jeg har med andre ord vært på jakt etter likheter og ulikheter eller tvetydigheter i informantenes utsagn.

Som tidligere nevnt, har jeg hatt en forforståelse både for hvordan verktøyet PULS brukes og hvordan skolen i sin virksomhet fungerer. Jeg ser at forforståelsen kan ha både styrker og svakheter. Styrkene kan bl.a. være en utvidet forståelse for å beskrive verktøyet i sin helhet og å ta inn egne erfaringer både ved bruk av verktøyet og praktisering av egen rolle. Svakheter kan imidlertid være at jeg, som forsker, blir for nærsynt i forhold til å vurdere verktøyet objektivt nok og å kunne distansere meg fra rollen som skoleleder.

6 PULS-empirien

6.1 Innledning

Som jeg viste til i kapittel to, har skoleledere i XX fylkeskommune tidligere beskrevet skolens virksomhet og satsningsområder i en årlig virksomhetsplan. Styringsverktøyet PULS derimot, fordrer en annen måte å jobbe med dette. PULS søker å bygge på ansvarliggjøring av de ulike nivå. PULS viser videre til den enkelte skoles resultater i forhold til karakterer, gjennomført, ikke bestått, fullført og bestått og med hvilket grunnlag skolene har jobbet på (input av elever). Ikke alle tall blir offentliggjort, men gjort tilgjengelige i form av en årlig rapport. I fylkeskommunen jeg har hatt min studie i, blir dette lagt fram i den årlige «Kvalitetsmelding for videregående opplæring» (Fylkesrådmannen, 2012). Studien min har hatt til hensikt å finne ut av på hvilken måte PULS bidrar til ansvarliggjøring av skoler og hvordan resultatene anvendes i styring og ledelse av utviklingsarbeidet i skolene. Intervjuene mine har blitt brukt til å se på hva som er nytt i denne måten å ansvarliggjøre skolene på. Videre har jeg forsøkt å se hvordan hensynet mellom ansvarlighet og ansvarliggjøring balanseres med utgangspunkt i erfaringer fra oppstart med verktøyet og hvordan det forventes at verktøyet PULS bidrar til innsyn i og kontroll av skolens virksomhet. Informantene har blitt utfordret på hvordan de tenker om de ulike styringsformene og ansvarsformene i utvikling og bruk av PULS og hvordan ansvarsformer vektlegges i forhold til hverandre. Kontroll og utvikling har vært sentrale begrep i denne sammenheng.

6.2 Forskningsspørsmål og datainnsamling

I dette kapittelet blir mine egne forskningsresultater sett i lys av forskningsspørsmålene. Jeg har sett etter likheter og forskjeller mellom de tre informantene og vil presentere deres syn og fortolke dem ut fra deres respektive kontekster og roller. Forskningsspørsmålene mine er:

- Hvordan er PULS ment å bli brukt som et verktøy for utvikling og styring?
- På hvilken måte forventes PULS å bidra til ansvarliggjøring av skoleledelse? Hvordan balanseres hensynet mellom ansvarlighet og ansvarliggjøring i bruken av PULS som utviklings- og styringsverktøy?

- På hvilken måte forventes PULS å bidra til innsyn i og kontroll av skolens virksomhet?

Jeg har intervjuet tre informanter, plukket ut kriterier for utvalg og jeg har pekt på likheter og ulikheter. Kriteriene er:

1. Styringsformer (administrativ kontroll versus faglig utvikling)
2. Ansvarsformer (politisk, offentlig, profesjonell, personlig, administrativt)
3. Syn på innsyn og kontroll

Forskningsspørsmålene trekker veksler på analytiske begreper og distinksjoner som i virkeligheten går i hverandre, slik det fremgår av intervjuene. Det ser ut til at det har vært vanskelig for informantene å mene noe direkte om ansvarsformer, men begrepene har indirekte blitt lagt fram i det de har snakket om styringsformer. Dessuten er to av informantene opptatt av begrepene «innsyn» og «kontroll» som jeg derav har koblet til ansvarsformer. Mine tolkninger av ansvarsformene er basert på uttalelser slik de fremkom i intervjuene. Videre vil jeg bruke modellen til Møller et.al. (2019) (figur 1 Mekanismer for styring) som bakgrunn for analysene. I denne modellen representerer styringsformene den vertikale aksen der spenningsforholdet mellom sentralisert ansvar og desentralisert ansvar tydeliggjøres. Ansvarsformene representeres med den horisontale aksen der spenningsforholdet mellom politisk makt og profesjonell makt tydeliggjøres (Møller et.al., 2010).

6.3 Hva sier informantene?

Jeg vil nedenfor presentere sitat fra informantene som kan knyttes til de ulike kriteriene ovenfor. Uttalelsene vil så settes inn i en sammenheng knyttet til min tolkning. Jeg vil i hver kategori presentere informantene i rekkefølge E, R, S. Deretter vil jeg definere svarene i min egen tolkning og analyse. Det er under hver kategori et fokus på før PULS ble tatt i bruk og hvordan virkeligheten er etter at PULS ble tatt i bruk.

6.3.1 Informantenes uttalelser om styringsformer

Informant E

Informant E fokuserer på pedagogiske sider ved verktøyet og hvordan ansvaret for utviklingsarbeidet skal plasseres:

Det andre, kanskje viktige poenget med PULS, slik som vi har tenkt det fra vårt ståsted, er jo det å få flyttet de pedagogiske diskusjonene som er knyttet til utviklingsarbeidet så langt ned i organisasjonen som mulig slik at det er de som står i det daglige arbeidet, som deltar i å vurdere kvaliteten på det de selv gjør.

Dette er et tydelig utsagn som støtter opp om at det ønskes en faglig utvikling lokalt i den enkelte skole. Det er nivået som jobber med undervisning som skal vurdere seg selv internt. Det blir videre uttalt:

[...] det å involvere, altså lage et system som utfordrer eller i hvert fall stimulerer det lokale nivået, gjerne avdelingene til å ha kvalitetsdiskusjoner [...] og ikke minst det at man lager et system som gjør [...] at man har litt progresjon i det utviklingsarbeidet man har. [...] Hele poenget er jo å få i gang de gode diskusjonene på avdelingene.

Her vises det igjen til en forventning om at det er den enkelte avdeling i den enkelte skole som skal bruke verktøyet for å se hvordan skolene og avdelingene ligger an og hva de enkelte aktørene kan gjøre for å heve kvaliteten. Verktøyet skal videre

[...] fremme demokratiske beslutningsprosesser egentlig [...] Og det å klare å gjøre det på en måte som gjør at ikke det bare blir en instrumentell øvelse i å følge opp tiltak fra utsiden, så har det vært viktig å prøve å lage et system som fremmer en måte å jobbe på som gjør at man får satt ord på hvordan ser det ut «hos oss» når ting fungerer bra.

Utsagnet viser at informanten er opptatt av at dette er et verktøy som skal bedre prosessene i det å ta en beslutning og få alle de impliserte med slik at kvaliteten på opplæringen kan bli bedre. Det innføres i dette utsagnet begrepet instrumentell, i form av en slags frykt for at verktøyet skal bli et statisk system som kun er til for å dokumentere resultater. Informant E opplever videre at

PULS som verktøy er jo med på å bidra til å øke kvaliteten på den styringsinformasjonen som finnes i skolen, og det betyr jo igjen at beslutningstakere både på skolenivå og på skoleeiernivå [...] da vil få mer riktige data som de tar beslutninger på bakgrunn av.

Her vises det til at også skoleeier må se på resultatene for å ta beslutninger på et veldokumentert grunnlag. Det er her et tydelig fokus på at verktøyet også bidrar til en økt grad av administrativ kontroll. På spørsmålet om PULS er et styringsverktøy i forhold til input eller output eller begge deler, svarer informanten at

[...] at du både har informasjon om input og output betyr at du har muligheten til å sette realistiske mål basert på hva man kan forvente sett opp mot elevenes forutsetninger[...] og det er et veldig viktig poeng med PULS, det at du kan differensiere målsettinger. [...] stimulere til å sette realistiske målsetninger slik at lærerne som da jobber på de ulike utdanningsprogrammene faktisk kan oppnå å nå sine mål, ikke sant. Men det viktige er jo ikke å se seg blind på input og output, det viktige er jo å stimulere til gode handlinger mellom input og output, det er jo på denne måten man får gode resultater.

Informanten beveger seg her ned på skolenivå igjen, der det viktige er at lærerne får god nok informasjon til å foreta handlinger som virker positivt på resultatene. Det er viktig for informanten å få fram at i verktøyet PULS kan

[...] brukes til å lete etter de stedene eller de utdanningsprogrammene eller de klassene der man bryter litt med mønsteret, altså der man ser at her klarer man faktisk å få til noe som langt overstiger det man kunne forvente ut ifra elevenes forutsetninger. [...] Få fram suksesshistorier [...] løfte fram de som lykkes å løfte elevene ut over det som man forventer.

Denne uttalelsen er et tegn på at informanten ser for seg et utvidet fokus på faglig utvikling. Det trenger ikke være et verktøy som kun setter fokus på det som kan bli bedre, men også et verktøy som setter fokus på det som allerede er bra og som kan deles med andre. Så langt i intervjuet har informanten mest uttalt seg om skolenivået. Hva PULS gjør med skoleeiernivået uttales på følgende måte:

[...] skoleeierrollen blir også da tydeligere fordi skoleeiers satsningsområder blir jo da mer synlig inne i skolehverdagen, både for skoleledelse og da også etter hvert da også for de ulike avdelingene som har jobbet med kvalitetsutvikling. [...] fordi du da har oversikt over hvor langt folk er kommet og har det et sted og det er sånn sett en drivkraft til både å strukturere og følge tettere opp. [...] det blir tydeligere hvem som har ansvar for å følge opp ulike ting, [...] det er med på å ansvarliggjøre de personene som da har ulike roller i systemet.

Her fokuseres det først og fremst på at skoleeierrollen blir mer synlig i skolehverdagen, slik at aktørene på skolenivået blir klar over hva skoleeier vil. Samtidig gir det skoleeier en tydeligere oversikt over hvordan det jobbes med kvalitetsutvikling på den enkelte skole og

hvem som kan ansvarliggjøres for resultatene. På videre spørsmål om styring svarer informanten følgende:

[...] det skal stimulere til faglig-pedagogiske dialoger så langt ned i systemet som mulig, og at det er den lokale vurderingen og gjerne den lokale presiseringen som er sentral, fordi systemet da stimulerer til at du selv på så lokalt nivå som mulig presiserer hva det her betyr for oss, og det er de lokale selv som da bestemmer hvilke tiltak er viktig for oss og det er de selv som bestemmer i hvilken grad de skal vektlegge ulike indikatorer i forhold til hva som er viktig for oss. [...] og de har slikt sett kontroll over sin egen kvalitetsutvikling og presentasjon av resultater, de kan velge å fremstille seg som de vil.

Dette er et utsagn som viser informantens tro på at verktøyet i stor grad skal bidra til faglig utvikling lokalt.

Informant R

Informant R begynner svarene sine med å vise til hvordan arbeidet med skoleutvikling i form av en virksomhetsplan tidligere var:

Det ble et dokument som skulle leveres inn innen 15. september, og så snakket vi litt om det med en der inne på planleggingssamtalen, og så ble det presentert i plenum og for tillitsvalgte, og så lå det mye i en skuff til vi kom til evalueringsfasen i slutten av året. [...] Så vi synes det virket spennende å få være med å utvikle et verktøy som skulle levendegjøre arbeidet med satsningsområder og tiltak. [...] tanken bak er å gjøre arbeidet med satsningsområder og tiltak mer dynamisk [...] ikke bare at du skriver inn et tiltak i virksomhetsplanen innen 15. september og så trekker du det frem igjen i juni og kikker på det. Oi, hvordan gikk dette?

Informanten mener at det tidligere ikke var særlig fokus på prosessen mellom innleverte tiltak og oppsummering av resultat. Virksomhetsplanen ble lett liggende uten å bli sett på, for så å bli tatt fram når mål og tiltak skulle evalueres. Med verktøyet PULS er det et håp om å gjøre arbeidet med skoleutvikling mer levende som del av en kontinuerlig prosess. Informanten er videre opptatt av skolens egen kontroll på faktiske tall:

Når de gamle skolestatistikkheftene kom i januar/februar for året før, som trykkede hefter, så fant vi alltid feil. [...] Men den tanken er i alle fall veldig god, at vi skal finne tallene på ett sted, og da er det mye lettere å sammenstille dem. [...] det setter jo perspektiv på våre egne tall sånn at det blir mye enklere enn før å være realistiske og konkrete i å sette mål.

Her er informanten opptatt av at verktøyet kan bidra til at ting blir mer riktig i forhold til skolens oppfatning av tall og at det blir enklere å se tallene i sammenheng for å sette fokus på hvor en skoleleder må sette inn tiltak. På spørsmålet om i hvor stor grad PULS har bidratt til å sette mer konkrete mål, svarer informant R at [...] (vi) kan jo ikke sette inn samme type tiltak mot elektrofag som vi gjør med TIP, en må nyansere. Og det synes jeg og at PULS er velegnet til i forhold til den gamle virksomhetsplanen; du ser forskjellene og nyansene bedre. Utsagnet viser at informanten har en opplevelse av at PULS bidrar til at det blir enklere enn før å sette inn detaljerte tiltak på den enkelte avdeling fordi det er tydeligere hvor det er en forskjell. Informanten har videre forventninger til skoleeier, som kan sees i sammenheng med en viss forventning om administrativ kontroll:

[...] den resultatsamtalen som vi har i slutten av juni, at den nå endrer karakter eller form, slik at det er PULS som står i fokus eller som blir det samtalen skal dreie seg rundt, og ikke disse her skjemaene som de sender ut som vi skal bruke masse tid på å fylle ut. [...] fylkeskommunen som skoleeiere kan skreddersy dialogen med skolene litt mer. [...] at de skreddersyr temaene, oppfølgingen, dialogssamtalen, skolebesøkene, altså alt det som heter styringsdialogen litt mer til den enkelte.

Informanten ser for seg at resultatsamtalen, oppfølging og skolebesøk, som en del av styringsdialogen, vil bli mer konkret i forhold til den enkelte skole og at fokus vil være hva den enkelte skole kan gjøre noe med. Det ligger her en klar forventning til skoleeier. Informanten stiller seg likevel litt undrende til PULS som prosessverktøy med følgende utsagn: [...] hele PULS er jo veldig resultatfokusert og lite prosessfokusert. *Prosessevalueringen og arbeidet med prosessen må en, på en måte, ta på egen hånd.* Informanten kan ikke se at verktøyet bidrar så mye til å kunne utvikle skolen, men ser det mer som et verktøy som viser resultatene.

Informant S

Informant S er den av informantene som er tydeligst i å uttale seg om accountability-begrepet og hvordan det har påvirket skolen: [...] den styringsformen som [...] heter accountability det har bare liksom sivet inn, det er liksom ingen land som har noen vedtak på at nå skal vi begynne å bruke resultater og nå er det slik vi skal styre skolene. Informanten legger vekt på at dette er en form for hvordan skolene kan styres, og det sier noe om at det er den administrative kontrollen som er i fokus. På spørsmål hva informanten legger i begrepet

accountability, svares det *ansvarliggjøring*. Informanten snakker videre om å måle kvaliteten på undervisning på følgende måte:

[...] eksamensresultatene på en skole, det forteller noe om hva elevene presterer, men det er ikke uten videre sikkert at det forteller noe om hva som er levert av god undervisning. Så kvalitet... så det å holde læreren ansvarlig for elevene sine karakterer er sannsynligvis feil. Fordi at elevene kan ha fått levert god undervisning, men av andre grunner ikke tatt det til seg og derfor ikke produserer resultater som svarer til [...] så derfor er vi jo opptatt av at verktøyet og skal måle kvaliteten i det som læreren kan holdes ansvarlig for, nemlig å levere god undervisning.

Informanten beveger seg her over til å benevne verktøyet som et hjelpemiddel for å se hva som kan gjøres i den enkelte skole for å heve kvaliteten på undervisningen og hva som kan sies å være lærernes ansvar; å bidra til god undervisning. Informanten ser for seg at PULS kommer til å bli brukt aktivt i resultatsamtalene mellom skoleeier og rektorer som en del av styringsdialogen:

Jeg ser for meg at PULS skal bli et viktig verktøy for å heve kvaliteten spesielt på plansamtalene om høsten og resultatsamtalene om våren. [...] se om skolens planer er realistiske, snakke om hvordan de skal evaluere planen [...] så legger vi inn nivåer som de i løpet av året skal inn og evaluere seg selv, hvor langt de er kommet, og slik at det blir en forpliktelse som vi da tar tak i juni neste år når vi har resultatsamtale. Så akkurat for den delen av styringsdialogen, plansamtale og resultatsamtale, der gleder jeg meg til å bruke PULS mer aktivt.

Informanten ser her verktøyet også brukt i forhold til administrativ kontroll, der verktøyet i seg selv kan brukes til å gjøre noe med plansamtaler og resultatsamtaler som en del av styringsdialogen. Det er videre en forventning om at verktøyet skal forplikte, her under ansvarliggjøre skoleledere. Informanten ser likevel for seg at størstedelen av arbeidet ligger hos den enkelte skole:

Før resultatsamtalen har vært så må skolene ha vært gjennom en evalueringsprosess der de har gått inn på sine tiltak og evaluert seg selv. [...] her er avdelingen på skolen sin evaluering av hvor langt vi har kommet, hvorfor var det sånn og hva kunne dere ha gjort annerledes.

Det er her et fokus på at det er den enkelte skole som må ta for seg sine resultater og ha interne dialoger rundt disse. Og videre: *[...] en del av klasseledelse er mer utfordrende på TIP enn det er på idrettsfag, så er det klart, da må det kunne være egne tiltak på TIP som ikke er tiltak på idrettsfag. Så her må skolene sortere, hva skal vi ha som felles mål og tiltak og hva*

skal ned på avdelingene. Det spesielle med hver avdeling og hver skole er her viktig for informanten å få fram, og at det er den enkelte skole som selv må ta tak i dette. Informanten svarer bekreftende på spørsmål om refleksjonen rundt tiltak og resultater er nesten like viktig som det faktiske resultatet: *Ja. Ja, absolutt. [...] slik som vi har utviklet PULS, så har det fått mer skjær av utvikling og det bærer enda mer preg av hva skolene synes er viktig.* Informanten legger her en presisering på at det er skolene som skal bestemme hva som er viktig å sette fokus på. Informanten sammenligner videre grad av troverdighet med hvordan det har vært før:

[...] tall som har vært feil i mange år, men som ingen har visst har vært feil for de har ikke hatt noe fokus på dem. Nå kommer de fram, og vi får rettet dem. [...] tidligere versjoner (viser til kvalitetsdokumentet som skrives hvert år) tror jeg har vært forholdsvis utilgjengelig for lærerne. Jeg tror det har bestått i at rektor, kanskje avdelingsleder har plukket ut det som viktigste for vår skole og presentert det på en siste skoledag. [...] nå tror jeg det er en helt annen mulighet for tilgang til hva er viktig for skolen.

I dette utsagnet ligger det en forventning om at skoleledere setter mer tydelig fokus på hva som er en skoles utviklingsområder og mål, og kontinuerlig viser til dette i dialog med lærerne. Informanten er også tydelig på at verktøyet i seg selv kan danne grunnlag for en effektiviseringsgevinst: *[...] dette er et verktøy for effektivisering [...] for en leder, at denne prosessen med å hente inn og bruke resultater som gjør at du kan få mer tid til pedagogisk ledelse. [...] dette kunne være en effektiviserende måte å omsette lov og regelverk på.* For informanten er det viktig at dette verktøyet ikke blir noe som skal være i tillegg til alt annet, men et verktøy som går inn i virksomheten for å hjelpe til med det daglige pedagogiske arbeidet.

Tolkning og analyse av informantenes uttalelser om styringsformer

Følgende forskningsspørsmål ligger til grunn: Hvordan er PULS ment å bli brukt som et verktøy for utvikling og styring?

Informantene er i sine uttalelser enige om at PULS er et verktøy som skal legge til rette for faglig utvikling og at det skal være enklere for en skoleleder og skoleeier å gå inn i kjernevirksomheten når alt hele tiden blir målt opp mot resultater. Resultatene (output) skal stå i forhold til materialet (input). Dette blir sterkere uttalt av informant E enn noen andre. Denne informanten er spesielt opptatt av demokratiske prosesser i utviklingsarbeidet og at PULS skal bidra til en økt grad av konkretisert skoleutvikling knyttet til det pedagogiske

arbeidet. Det er behov for å vise til at *beslutninger tas ut fra en helhetlig analyse* og at det skal være basert på *kvalitative beskrivelser og fortolkninger av hva som er bra, ikke bare tallene i og for seg*. I stor grad handler det også om å utvikle *et verktøy som skal hjelpe ledere til å bli bedre ledere*.

Det er uttrykket om helhet som går igjen hos informant S. Denne informanten viser til at et av de viktigste kvalitetsområdene for skole er resultatkvalitet. Med dette kvalitetsbegrepet *har det dukket opp mer og mer forskjellige typer systemer for å følge opp resultater*. Denne informanten er den eneste som bruker begrepet «accountability» i form av at det er en *accountability-tankegang... [...] som har bare sivet inn, ingen som har noen vedtak på at vi nå skal begynne å bruke resultater og det er sånn vi skal styre skolene*. Med denne informantens uttalelse er det viktig å vite *hva som foregår i skolene, bringe «oss» vekk fra bare synsing. PULS er en måte å systematisere alt på*. Informant E og S er enige om at verktøyet er til for å skape en helhet for styring og utvikling av skoler med basis i dokumentasjon og profesjonelt arbeid.

Ses dette i lys av modellen til Møller et.al. (2010) er det spenningsforholdet mellom sentralisert ansvar og desentralisert ansvar som belyses i intervjuene og som i utgangspunktet vektlegger bruk av resultater, men som anvendes for internt bruk, slik også Bachmann et. al (2010) dokumenterer i sine undersøkelser.

Det er viktig for informant E å presisere at det er de demokratiske prosessene som er viktige og at PULS skal være et verktøy som gjør det mulig at det diskuteres skoleutvikling *så langt ned i organisasjonen som mulig*. Samtidig har skoleleder og skoleeier en plikt til å følge opp det lokale arbeidet. Informant E mener at denne plikten ikke kun er basert på desentralisering av ansvar, men ansvarliggjøring, ved at skoleeier skal *pushe fram en praksis som gjør at skolene blir mer opptatt av å gjøre ting riktig*. Og videre: *PULS viser til tall som stemmer med ens virkelighet*. Denne oppfatningen kan ikke sies å deles med forestillingene hos de to andre informantene som viser til flere kilder for å skape et virkelighetsbilde av skolens resultater. Det blir uttalt av både informant S og R at tallmaterialet har inneholdt feil og at skoleeier og skoleleder gjentatte ganger må ha sjekket dette opp mot sine egne tall. Dette kan henge sammen med at VIGO-tall og SATS-tall ikke alltid er genererte mot hverandre.

Her dreier deg seg nok om administrative problemer med systemet. Siden PULS henter inn tall fra VIGO, forsinkes rapporteringen. Skoleeier og skoleleder ser ut til å sitte på mer oppdaterte tall enn det de ser av tallmateriale i PULS, som skaper visse problemer i arbeidet.

En intensjon med verktøyet er at skoleleder skal finne ut hvor skoen trykker ved hjelp av *PULS' helhetlige analysemuligheter* (informant E). Det er enighet blant informantene om at verktøyet gir muligheter for en helhetlig tilnærming for styring og ledelse. Det kan likevel skimtes en noe ulik oppfatning av hvor demokratisk dette verktøyet skal være. I informant Es uttalelser, kommer dette, som sagt, tydelig til uttrykk. *De som står i det daglige, er de som deltar i å vurdere kvaliteten på det de selv gjør.* Samtidig uttaler informant E at det er et mål at skoleeier *pusher fram en praksis som gjør at skolene blir mer opptatt av å gjøre ting riktig.* Og videre: *Det blir en klarere link mellom de politiske beslutningene og de vedtatte styringsområdene.* Skoleeier skal *synliggjøre de ulike personers ansvar og sørge for at nivået under faktisk gjør noe. At de driver utviklingsarbeid.* Informant E uttaler videre at skoleleder *har som oppgave å sørge for at nivået under gjør det de selv synes er viktig.* Samtidig som det er *dette man styrer på og følger opp.* Det blir videre *veldig synlig hvem som jobber med satsningsområdene og hvem som ikke gjør det.*

Uttalelsene over viser at, som informant S uttalte tidligere, refleksjonene rundt tiltak og resultater er nesten like viktig som resultatene i seg selv. Dette kan knyttes til det Bachmann et.al. (2010) benevner som innholdsstyring. I modellen til Møller et.al. er det nærliggende å vise til de aspekter som handler om profesjonelt selvstyre. Informant S ser i tillegg en effektiviseringsgevinst ved å ta i bruk verktøyet PULS, der intensjonen er at det ikke er noe som *skal komme i tillegg, men hjelpe til i det daglige pedagogiske arbeidet* og gi muligheter for *helhetlig analyse* av virksomheten. Dette samsvarer med det Møller et.al. (2010) kom fram til i sin artikkel i rapporten «Underveis, men i svært ulikt tempo» (Møller et.al., 2010). Møller et.al. viser her til utfordringene skolene har i forhold til å bruke resultater til videre helhetlig skoleutvikling, men der unntaket er *de skolene der man utnytter mulighetene som ligger i elektroniske plattformer* (ibid, 2010, s 15).

Informant R er ikke så tydelig i å skille mellom de ulike nivåene. Informanten uttaler at det er en dynamisk og inkluderende måte å jobbe med skoleutvikling på og at verktøyet gir en mulighet til å være dynamisk i forhold til satsningsområder og tiltak. Det uttales at det er *enklere enn før å være realistiske og konkrete i å sette mål.* Det blir uttalt en måte å arbeide på som skal være prosessorientert, men også informant R uttaler at en skoleledelse må *trykke*

hele veien. Spesielt gjelder det at disse tiltakene skal bli synlige i klasserommet. Informanten uttaler også en forventning i forhold til styringssamtaler med skoleeier. Styringssamtalene eller resultatsamtalene, forventes å ha en mye mer skreddersydd dialog. Det vil være positivt at det er *forskjellige spørsmål til hver skole* og ikke bare *en styringsdialog som kun har til siktemål å kunne rapportere videre til politikerne.*

Prosessten, som informant E betegner som noe av det viktigste i verktøyet, blir av informant R ikke lagt til grunn. Informant R mener heller at *PULS er resultatfokuseret, lite prosessfokuseret.* Men det er oppfattet at PULS er *et verktøy som skulle gå i retning av å gjøre arbeid med satsningsområder og tiltak til noe som var mer dynamisk gjennom skoleåret.* Det blir også, av informant R oppfattet som et verktøy som skal føre til en *større grad av innsyn fra det politiske nivå, både fylkes- og nasjonalt nivå* og at det videre skal være et verktøy som gir *større grad av innsyn i skolens virksomhet og større grad av kunnskap om resultater.* Her vises det til en målorientering som kanskje har vært noe utydelig. Dette er også noe som offentlige virksomheter ofte har utfordringer med (Christensen et. al, 2009). I denne sammenheng har målet vært å utvikle og initiere bruken av verktøyet, men dette har vært noe uklart formulert.

Informant S mener også at *PULS er et åpent verktøy på den måten at de vedtatte satsningsområder legges inn i PULS.* Informanten er derimot åpen på at verktøyet må utvikles enda mer, men at det så langt *har vært en åpen prosess.* Dette blir bekreftet av informant R som mener at det har *funget bra* når skolen har *meldt inn ønsker og spørsmål og påpekninger om feil til skoleeiernivået.* Det har, ifølge informant R, vært lydhørhet i forhold til dette. Det er, ifølge alle informantene, ennå en vei å gå med å videreutvikle verktøyet til å bli et verktøy som kan stå til forventningene når det gjelder både skoleutvikling og styring. Slik dette formuleres i informantenes uttalelser, kan det tolkes dit hen at ingen egentlig ser seg ferdig med arbeidet når det gjelder å utvikle PULS. Det blir også stilt spørsmål i forhold til hva skoleeier vil med verktøyet: *Hva vil skoleeier med verktøyet?* (informant R). Dette er ifølge informant R *ikke tydelig nok. Hvordan har de tenkt å bruke det?* Dette spørsmålet er ikke nødvendigvis, slik jeg tolker det negativt, siden også informant S uttrykker at det *ennå ikke er noe vedtak på at skolene skal bruke PULS.* Men at de først kommer til å *legge noen føringer som gjør det fristende å begynne å ta i bruk verktøyet.*

Uttalelsene til R og S sett under ett, viser til at det er et fokus på dimensjonen mellom sentralisert og desentralisert ansvar som kan leses i modellen til Møller et.al. (2010) (figur 1

mekanismer for styring). Spenningsforholdet mellom disse to dimensjonene er definert, men ikke sett på som en utfordring. Det ser ut til at informantene er dette spenningsforholdet bevisst, og at dette er noe som kan sees i sammenheng med en forståelse for de ulike nivåenes betydning. Ansvarsformene, sett i rammen av Sinclair (1995), vender her mot en profesjonell, strukturell ansvarsform og en administrativ strukturell ansvarsform (Sinclair, 1995) der ansvarliggjøringen av de impliserte i første rekke går ut på å ta verktøyet i bruk.

6.3.2 Informantenes uttalelser om ansvarsformer

Informant E

Ansvarsformer er ikke et velkjent begrep for informant E. Informanten snakker likevel om disse når det blir stilt direkte spørsmål om ansvarsformer i PULS. Informanten begynner her med det politiske:

[...] det er en klar linje fra det som politikere vedtar, [...] politikere vedtar noe, fylkeskommunen eller skoleeier som da skal iverksette de her politiske beslutningene, de skal jo da oversette det språket til noe som kan brukes for å utvikle skolen. [...] du får en klarere linje fra politiske beslutninger til handlinger på den enkelte skole.

Informanten kan her mene at i og med de politiske beslutninger blir tydeligere, vil også den enkelte skoleeier og skoleleder enklere forholde seg til de politiske beslutninger. På det profesjonelle planet sier informanten at

Strukturen og systematikken i verktøyet kan bidra til å profesjonalisere kvalitetsarbeidet på skolen og få det til å bli mer målrettet [...] fordi du da har oversikt over hvor langt folk er kommet og har det et sted og det er slik sett en drivkraft til både å strukturere og følge tettere opp.

Indirekte snakker informanten her om det ansvaret en skoleleder har for det profesjonelle arbeidet, og at verktøyet kan være med på å hjelpe en skoleleder til å ha mer og bedre fokus på kvalitetsutviklingen. På direkte spørsmål om informanten ser at verktøyet kan gjøre en skoleleder mer bevisst på sitt eget ansvar svares det: *[...] det at det kan gjøres til å ansvarliggjøre ulike nivå i systemet det er jo åpenbart, ikke sant, og det blir jo tydelig på hva er det som er skoleeiers ansvarsområde og skoleleders ansvarsområde, avdelingsleders ansvarsområde osv.* Det uttales her at verktøyet kan bidra til at den administrative og profesjonelle ansvarsformen blir tydeligere. Det menes videre noe om den politiske ansvarsformen:

[...] det er jo snakk om at man skal på en side ha lokal frihet til å bestemme tiltak, men system bygges opp... altså... politiske beslutninger... [...] at du får en klar linje opp til det som er besluttet, men presentert i en form som gjør at man kan bearbeide lokalt ut ifra lokale forutsetninger.

Dette utsagnet er et tegn på at informanten er klar på at det politiske beslutningsnivået spiller en rolle og at skoleleder har et ansvar overfor dette nivået, men at de virkelige beslutningene egentlig ligger lokalt på den enkelte skole på det profesjonelle plan.

Informant R

Informant R er tydeligst i sin uttalelse om den administrative ansvarsformen: *Det er definitivt et verktøy for ledelse. Det er et godt verktøy for rektor i forhold til sin ledergruppe. Vi har et felles fundament for å mene noe og for sammen å se hvor ting... hvor vi er svake og hvor vi må sette inn støtet.* Informanten mener at verktøyet i seg selv kan hjelpe en rektor i å lede utviklingsarbeidet på en bedre måte. I forhold til det profesjonelle og psykologiske ansvarsformen er informanten forsiktig i sine uttalelser. Med utgangspunkt i tenkte eksempler som presenteres i intervjuet, svarer informanten følgende: *Alle rektorer er bevisste på at det er en kompleks, veldig kompleks lederrolle med mange forventninger, og du både føler på det og du vet at du har det. [...] For ansvar har du året rundt, døgnet rundt. [...] Og den kjenner nok mange på og kan være tøft over tid.* Informanten viser her til den personlige ansvarsformen slik Sinclair (1995) definerer begrepet, som innebærer at ansvaret går ut over selve virksomheten og ledelse av den. På spørsmål om PULS gjør noe med denne følelsen, svarer informanten:

På en måte kanskje. [...] Jeg kan kjenne det som et tungt ansvar at så mange på TIP går ut og ikke har bestått året for eksempel [...] men hvis jeg sammenligner med andre skoler med TIP [...] så kan det på en måte være en lettelse i det personlig følte ansvaret. [...] Så det å ha et slikt datagrunnlag, med tall som vi før ikke hadde på samme måten, det opplever ikke jeg som noe ubehagelig, men tvert imot, jeg opplever det som en støtte.

Informanten mener her at verktøyet PULS kan bidra til et tydeligere fokus på sammenligning av resultater og at skoleleder gjennom datagrunnlaget kan oppleve å være sikrere på sine egne resultater.

Informant S

For informant S er begrepet ansvarsformer heller ikke kjent og det kobles i første omgang til styringsformer. Denne informanten begynner også med det politiske: *Altså, den politiske styringen av skolen den er jo udiskutabel på en måte. Og PULS har ikke vært presentert for politikerne i vårt fylke ennå, det har de i flere andre fylker valgt å gjøre.* Når det gis eksempler på ulike ansvarsformer svarer informanten:

Så når det står ledelse og management så er jo det en form for ledelse, [...] og jeg er opptatt av verktøy og resultater og tall osv. [...] Men jeg håper at det og skal kobles sammen med pedagogiske indikatorer slik at du får en mer allsidig ledelse ut av dette og ikke bare en resultatstyringsledelse, i form av management.

Dette utsagnet viser at informanten nok er mer opptatt av at det er utviklingen som bør være i fokus, og ikke det at verktøyet i seg selv skal deles opp i ulike deler, men heller sees på som en helhet.

Tolkning og analyse av informantenes uttalelser om ansvarsformer

Forskningsspørsmålene som ligger til grunn er: På hvilken måte forventes PULS å bidra til ansvarliggjøring av skoleledelse? Hvordan balanseres hensynet mellom ansvarlighet og ansvarliggjøring i bruken av PULS som utviklings- og styringsverktøy?

Begrepet ansvarsformer var det vanskeligste begrepet for informantene å forholde seg til i intervjuene da det i liten grad var benyttet fra før. I intervjurundene var det derfor nødvendig for meg å presisere hva dette begrepet står for i lys av min teori på området.

Intervjusituasjonen tilsier at begrepet om ansvarsformer er uklart og ikke et begrep som det fullt ut kan sies å være en omforent enighet om. Det var også vanskelig for meg i intervjusituasjonene å komme med en fullverdig beskrivelse og forklaring av begrepet og hva Sinclair (1995) beskriver som kjennetegn på de ulike ansvarsformene. Det gjaldt særlig den psykologiske eller personlige ansvarsformen som i liten grad er artikulert i både forskningslitteratur og kvalitetsarbeid mer konkret. Jeg ser likevel at informantene indirekte kommer med utsagn om ansvarsformer når de snakker om styringsformer som også angår det personlige plan.

Informant E uttrykker seg tydelig i forhold til hva som menes med en offentlig ansvarsform og hvordan PULS møter denne. Informanten uttrykker at *mer åpenhet fører til mer synlighet.*

Dette er ifølge informanten nyttig, men det påpekes at det kreves tolkningskompetanse av dem som får innsyn. Derfor kobles temaet om ansvarsformer til spørsmål om innsyn og kontroll. Det er igjen viktig for informant E å presisere at det er ut fra de lokale forutsetningene skolelederen skal bearbeide dataene og resultatene av disse. Informanten har ikke tro på at en ren presentasjon av tall utad vil være en god presentasjon av skoleutvikling og kvalitet. *Tall skal ikke si alt, vise til andre resultater enn tall.* Som bl.a. Skedsmo (2011) viser til i sin forskning er det behov for at de ulike nivåene i skolen har tolkningskompetanse. Informant E ser også dette behovet. Videre viser informant E til regelstyring i sin uttalelse: *du får en klarere linje fra politiske beslutninger til handlinger på den enkelte skole.* Regelstyring i modellen til Møller et.al. (2010) (figur 1 mekanismer for styring) er betegnet som den hierarkiske styringen gjennom rettighetstenkning, økonomi og tilsyn. Det at verktøyet kan bidra til en struktur som gjør at arbeidet i skolen profesjonaliseres, viser at informanten uttaler seg om den profesjonelle ansvarsformen.

Disse to siste utsagnene viser til det horisontale spenningsforholdet mellom politisk og profesjonell makt (Møller et.al 2010). Informant E viser i uttalelsen om *at du får en klar linje opp til det som er besluttet...bearbeidet ut ifra lokale forutsetninger* fremdeles til dette spenningsforholdet. Det er både det sentraliserte ansvaret og politisk makt (Møller et.al., 2010), i form av regelstyring (Bachmann et.al., 2010) som her kommer til uttrykk. Disse nivåene skal deretter ansvarliggjøre den profesjonelle makten gjennom et desentralisert ansvar i form av profesjonelt selvstyre (Møller et.al., 2010) og innholdsstyring (Bachmann et.al., 2010). Spenningsforholdene som her blir uttalt av informant E er både i forhold til den horisontale og den vertikale aksene i modellen til Møller et.al. (2010) (figur 1 mekanismer for styring).

Informant R ser ut til å ha klare begrep om ansvarsformer. Informanten bruker her ofte ordene *innsyn* og *kontroll* når det er snakk om hvordan en kan definere ansvarsformer. Det ser ut til at informanten ser på ordet *innsyn* som positivt. Dette ble tydeligst uttalt i definisjonen av den politiske ansvarsformen. Der det før ble vedtatt politisk hvilke styringsområder skolene skulle styres etter, på bakgrunn av sentrale lover og retningslinjer, har informant R nå tro på at styringsområdene kan bli vedtatt med en bakgrunn som er tydeligere argumentert ut fra lokale forhold og etter innsyn i resultater fra den enkelte skole. Dette er et tydelig uttrykk for at informanten ser profesjonelt selvstyre som et resultat av å bruke verktøyet PULS. Videre er informanten, som vist i forrige kapittel, tydeligst i sin uttale om den administrative

ansvarsformen. Informanten knytter dette til at *det er definitivt et verktøy for ledelse*. Den administrative ansvarsformen er imidlertid her uttalt som en del av det desentraliserte ansvaret (Møller et.al., 2010) sett i sammenheng med at informanten uttaler at dette er et verktøy for ledelse på den enkelte skole. Informanten opplever videre at verktøyet med sitt tallmateriale kan være en støtte fordi dette medfører en større sikkerhet rundt egne resultater. Dette er et uttrykk for at den personlige ansvarsformen i en personlig diskurs (Sinclair 1995) er i fokus da informanten indirekte uttaler at det kan oppleves som et personlig ubehag i det å være ansvarlig for en skoles resultater.

Det siste utsagnet til informant S om ansvarsformer, viser at det uttrykkes et behov for at den profesjonelle ansvarsformen bør settes i fokus. Prosessen rundt utvikling gjennom den profesjonelle ansvarsformen i Sinclairs språkdrakt (Sinclair 1995), speiler det profesjonelle selvstyret i modellen til Møller et.al. (2010) (figur 1 mekanismer for styring). Styringen av utdanning går her på det profesjonelle, og vi ser i uttalelsene til informant S at det også er et spenn til det sentraliserte ansvaret i form av resultatstyring.

Informant S uttaler seg i forhold til alle ansvarsformene. I forhold til den politiske ansvarsformen mener informanten at det tidligere har vært relativ udiskutabel politisk styring av skolen. Nå åpner PULS for en mulighet for politikerne å styre etter det som legges ut fra den enkelte skole. Det er viktig her å påpeke at PULS ikke ennå er presentert for politisk nivå, siden utprøvingen nå har vært i en pilotfase. Informanten ser imidlertid for seg at *når dette blir presentert for politisk nivå vil nok politikerne vite mer*. I så tilfelle bør det være [...] i forhold til de store linjene og ikke detaljer. *PULS må ikke bli detaljstyring fra politikerne*. Her tydeliggjøres spenningsforholdet mellom politisk makt og profesjonell makt som vist i modellen til Møller et.al. (2010) (figur 1 mekanismer for styring). Informanten ser utfordringen og fokuserer på at det er den profesjonelle makten som må styre. Videre er informanten opptatt av at PULS ikke må bli brukt kun for *statistisk interesse eller (som) et rangeringsverktøy*. Dette kommer også til uttrykk når informanten uttaler seg om den offentlige ansvarsformen. Tallene og resultatene ligger der, men bør ikke brukes til *bare statistikk og rangering*.

6.3.3 Informantenes uttalelser om innsyn og kontroll

Informant E

Informant E ser for seg et tydeligere fokus på beslutningstaking basert på det som er riktige tall. Informanten mener at verktøyet PULS er

[...] med på å pushe frem en praksis på skolene som gjør at man blir mer opptatt av å gjøre ting riktig, for at det faktisk blir brukt i etterkant. [...] vedtatte styringsområder, blir enda mer tydelig inn i hverdagen til skolelederne, så det blir en klarere link mellom de politiske beslutningene og de vedtatte styringsområdene på skolenivå.

Informanten sier her at verktøyet vil bidra til et tydeligere fokus på at innsyn er et faktum, og at det derav vil presse fram en praksis som fører til at den enkelte aktør vil gjøre ting mer riktig enn før. Det som gjøres på skolen blir mer synlig enn før. Utfordringen med dette uttales på følgende måte: *[...] det kan jo være en slagside ved at man blir for... bare opptatt av felles styringsområder og for lite opptatt av de lokale forskjellene som finnes. Det er ikke intensjonen, men det er klart at det kan jo være en fare.* Informanten er her klar over at et verktøy som PULS, som brukes som et styrings- og ledelsesverktøy, kan føre til at en skole kun blir opptatt av å gjøre ting riktig i forhold til styringsområdene og glemmer sine egne lokale behov. Informanten er imidlertid tydelig på hva som nå blir synlig: *Og det blir veldig tydelig hvem som har ansvar for å følge opp ulike ting, altså det blir veldig synlig, veldig tydelig når det først er bestemt. Så det er med på å ansvarliggjøre de personene som da har ulike roller i systemet.* Dette utsagnet viser at informanten mener verktøyet er med på å bidra først og fremst til at flere kan ha innsyn i hva som foregår, og at det deretter åpner for større grad av kontroll. Kontrolldelen blir klarere i følgende utsagn:

[...] det lederen gjør først og fremst, det er å sørge for at det nivået under faktisk gjør noe, ikke sant, at de faktisk driver utviklingsarbeid. Hvis nivået under har bestemt seg for at det er viktig for oss, så er lederens oppgave først og fremst å sørge for at nivået under gjør det de selv synes er viktig, det blir en sentral lederoppgave gjennom PULS, og det er det du kan styre på og kan følge opp, for da kan du sjekke ut om folk faktisk tar seg tid til å gjøre det de selv mener er riktig. [...] du får synlighet i forhold til om folk gjør det vi er blitt enige om at vi skal gjøre. Men hva de skal gjøre, det bestemmer de faktisk selv.

Informanten er her tydelig på at verktøyet åpner for en større kontroll med at nivåene under faktisk gjør det som det har blitt enighet om at skal gjøres. Det er med andre ord et stort fokus på samarbeid om det som skal kontrolleres. Men at når aktørene først har blitt enige om noe,

gjør de det. Det er videre viktig for informanten å fokusere på lokale beslutninger: *[...] den enkelte avdeling kan bestemme seg for tiltak som er viktig for oss for eksempel.* Dette viser at selv om verktøyet åpner for kontroll, er det viktigste at tiltak blir besluttet på det nivået som bedriver undervisning i praksis. Informanten uttaler likevel at *[...] det blir jo veldig synlig da hvem det er som jobber med satsningsområdene og hvem som ikke gjør det.* Utsagnet viser at det er viktig å være seg bevisst at verktøyet er åpent for innsyn og at skolelederen må passe på at aktørene følger opp det de setter i gang.

Informant R

Informant R er i begynnelsen opptatt av hva verktøyet kan gjøre med den interne kontrollen: *Det viktigste for oss er å drive med undervisningsobservasjon med påfølgende dialogsamtaler og medarbeidersamtaler. Og det kunne vi jo ha fått til uten PULS og for så vidt.* Det er fra informantens side ikke noen klar link til PULS for å drive med observasjon av lærere.

Informanten er tydeligere på dette med innsyn med tanke på det politiske nivået: *Jeg tror nok at et av utgangspunktene for PULS sett ifra skoleeier sin side, uten at det er veldig uttalt, det er at det politiske nivået både på fylkesnivå og på nasjonalt nivå, de ønsker større grad av innsyn i skolens virksomhet, og større grad av kunnskap om resultater.* Det vises her til en erkjennelse at det er nok dette verktøyet PULS er ment for. Informanten er ikke negativ til dette: *At skoleeier skal ha innsyn – helt opplagt, og jeg forventer at de bruker det aktivt.*

Forventningen til at skoleeier kommer klarere på banen i forhold til lokal skoleutvikling er klar. Det er imidlertid noe usikkert i forhold til media: *At media skal ha tilsvarende innsyn er jeg litt usikker på.* Informantens meninger om innsyn og kontroll går på at det fra skoleeiers side må være god tilgang til innsyn og at det også brukes aktivt mot skolene.

Informant S

Informant S begynner med å uttale seg om verktøyet i seg selv: *[...] nå legger vi noen føringer som gjør det fristende å begynne å ta i bruk dette verktøyet og så... neste år kanskje skal alt ligge i PULS* Dette er en noe forsiktig uttalelse som sier at verktøyet PULS først må implementeres før det kan brukes. Videre er det tydelige uttalelser om innsyn: *[...] det er en systematisk måte å ha tilgang til viktige nøkkeltall for skolen som gjør at du får mer kvalitet i det du snakker om. [...] nå tror jeg det er en helt annen mulighet for tilgang til hva er viktig i skolen i XX.* Det er her også et stort fokus på å få innsyn i hva som skjer i den enkelte skole,

med fokus på tallmateriale. Det stilles spørsmål fra informant S hvor mye det politiske nivå skal dras inn i verktøyet:

Hvor mye politikerne legger seg oppi, det varierer jo. For byråkratiet er det jo enklest at politikerne bryr seg om de store linjene og ikke om detaljene. Jeg håper ikke at PULS ender opp der at det blir detaljstyring at det blir detaljer som skal frem som bare har statistisk interesse nærmest, eller som... for det kan jo og lett ende opp i et rangeringsverktøy. [...] Det er klart at jo mer utviklingsverktøy det er, jo mindre bryr media seg om det.

Disse uttalelsene viser at informanten ønsker at PULS skal holdes nært skoleeier- og skoleledernivå og at selv om det kan bidra til økt innsyn, så er det utviklingen av skolen som står i sentrum.

Tolkning og analyse av informantenes uttalelser om innsyn og kontroll

Forskningsspørsmål som ligger til grunn: På hvilken måte forventes PULS å bidra til innsyn i og kontroll av skolens virksomhet?

Informant E uttaler en forventning til verktøyet som går i den retning at *man klarer å endre de daglige handlinger i retning av det man ønsker å oppnå, og at resultatene kommer som en konsekvens av at handlingene er blitt bedre*. Det er viktig for informant E å presisere at det ikke bare er å iverksette direktiv som kommer ovenfra, men å diskutere kvalitet som er viktig, men det å *få til gode dialoger lokalt der lokale beslutninger tas om hva som er viktig for oss*. I kjølvannet av dette er det viktig å ha fokus på hva som er viktig å følge opp, der den enkelte skole skal avgjøre hva som er viktig. Utsagnet kan tolkes slik at skolen har en ansvarlighet ovenfor elevene sine og hva de kommer med av kunnskaper og ferdigheter og overfor politiske vedtak og sentrale kvalitetskjennetegn, altså input. På output-sida har derimot aktørene i en skole stor mulighet til selv å påvirke resultater gjennom å føre en faglig utviklingsdialog der *lokale beslutninger tas om hva som er viktig for oss [...] Danne seg en helhetsoppfatning av hva som er viktig*. Det er med andre ord viktig ikke å se seg blind på en kilde, en side av virkeligheten, men se etter hva som totalt sett er viktig. Dette er et tydelig uttrykk for ansvarliggjøring av skolene. Det profesjonelle selvstyret i modellen til Møller et.al. (2010) (figur 1 mekanismer for styring) kommer til uttrykk gjennom at det er et profesjonelt ansvar å stå for innholdsstyringen (Bachmann et.al., 2010). Det er samtidig en forventning til resultatstyring gjennom at *resultatene kommer som en konsekvens*. Den enkelte skole vet hva den har å forholde seg til av elever, styringsområder, politiske vedtak

med mer, og så er det opp til den enkelte aktøren hva som gjøres med dette. Hvor setter skolen inn fokus og tiltak for å bli bedre i forhold til kvalitetskennetegn? En kan se noe av den samme forventningen hos informant R. Det er en forventning om å kunne *samle alle data om skolen på ett sted. Slippe å lete, gå inn både på elev- og personalundersøkelsen og finne grunnlagsdata*. Det er også en forventning om at PULS danner grunnlag for at resultatsamtalene med skoleeier holdes med PULS i fokus og at *skoleeier må kjenne PULS så godt at de har tatt det forarbeidet med å gå inn og se på både grunnlagstall og resultater fra undersøkelser*. Dette er mer et uttrykk om en forventning til skoleeier enn det er til selve verktøyet.

Informant S er ikke så tydelig i sine forventninger, men har heller en forventning om generelt å få innblikk i verktøyet etter en tids bruk som gir grunnlag for å si noe om dette er verktøyet det skal satses på eller ikke. Det blir uttrykt et håp om at *PULS skal bli et ledelsesverktøy* og at det har en effektiviseringsgevinst. Dette samsvarer med artikkelen til Møller et.al. (2010) i rapporten «Underveis, men i svært ulikt tempo» som uttrykker at en elektronisk plattform ser ut til å lette arbeidet med dokumentasjon og at det, som informant S påpeker, kan ha en effektiviseringsgevinst. Det blir også uttrykt at dette må brukes og skolene må *lære av bruk*. Informant S har *forhåpninger til at PULS skal bli et smart og godt verktøy, men dette må bevises*. Det er *ikke en prosess som er umulig å snu* men det skal være *en begrunnet snuoperasjon, de som vil snu, skal være de som faktisk har prøvd ut verktøyet*. Det er videre et mål at skolen skal *lære hele veien og vi skal ta stilling til hva som er smart å gjøre [...] hva vi har noe igjen for å gjøre*. Informant S er her tydelig på at det er skolen, det profesjonelle selvstyre som er i fokus. Dette finner jeg, som sagt, i modellen til Møller et.al. (2010) (figur 1 mekanismer for styring). Videre er det et uttrykk for innholdsstyring (Bachmann et.al., 2010). Informant S er likevel noe tilbakeholden med å påstå at verktøyet er godt nok som det er. Dette kan imidlertid være et uttrykk for et ønsket fokus på ansvarliggjøring av skolene, der skolene selv vurderer hvordan verktøyet skal implementeres og brukes i sin egen virkelighet. Jeg tolker det dit hen at skoleeier er åpen for innspill og at med velbegrunnede argumenter er dette noe skoleeier og skoleledere med enkelthet kan reversere.

7 Drøfting

7.1 Innledning

Hovedproblemstillingen for studien er å beskrive og drøfte hvilke ansvarsformer som kommer til uttrykk i skoleeiers og skoleleders forventning til PULS som verktøy for styring og utvikling. Forskningsspørsmålene jeg har hatt fokus på er:

- Hvordan er PULS ment å bli brukt som et verktøy for utvikling og styring?
- På hvilken måte forventes PULS å bidra til ansvarliggjøring av skoleledelse? Hvordan balanseres hensynet mellom ansvarlighet og ansvarliggjøring i bruken av PULS som utviklings- og styringsverktøy?
- På hvilken måte forventes PULS å bidra til innsyn i og kontroll av skolens virksomhet?

Bakgrunnen for studien har vært å se på hvilke ansvarsformer som kommer til uttrykk når skoleleder og skoleeier vektlegger resultater i styring og ledelse av utdanning. En skoles virksomhetsplan har tradisjonelt i denne fylkeskommunen basert seg på en gjennomgang av foregående års resultater, mål og tiltak. Det viste seg at gjennomgangen ofte var preget av lite samarbeid mellom aktørene i en skole og at arbeidet ofte begrenset seg til at ledelsen ved den enkelte skole gikk igjennom mål og tiltak. Denne form for skriftlig virksomhetsplan ble ofte liggende i en skuff og fordret lite fokus på mål og tiltak underveis i skoleåret. Med overgangen til det elektroniske verktøyet PULS er tanken å tydeliggjøre skoleleders muligheter og ansvar for kontinuerlig å ta i bruk resultater i skoleutvikling.

I studien har jeg vist til at det med innføringen av NPM i offentlig sektor er et strategisk prinsipp at virksomhetene skal ha mer ansvar for utførelsen av sitt eget arbeid, både med tanke på planlegging, gjennomføring og evaluering. Dette skal videre føre til en endring og forbedring av offentlig sektor der det byråkratiske systemet skal bygges ned og fokuset økes mot brukerne (Møller & Ottesen, 2010). Skandsen et.al. (2011) viser til at de lokale målene i offentlig sektor skal møte de sentrale kravene og samtidig inkludere både prosess- og resultat kvalitet. Utfordringene Skandsen et.al. viser til, er at det ofte er vanskelig å komme fra plan til konkret handling og vite hvilke tiltak som skal settes i verk. Det er videre en utfordring i forhold til medvirkning og hvordan en ledelse kan overbevise om at det er et

behov for endring. Videre er det en utfordring å være klar og tydelig på forventninger og følge dette opp (Skandsen et. al., 2011). I forhold til styring av utdanning er det begrepet «ansvarsstyring» som de senere årene er ledende i norsk skole. Langfeldt (2010) mener at ansvarsstyring er avhengig av at en ledelse ser utdanning og ledelse av utdanning som en helhet. Videre avhenger kvalitet på undervisningen av prosessene som skaper resultatene i en skole. Det er derfor viktig å vite hva de ulike nivåene har ansvar for (Langfeldt, 2010). Til slutt er accountability-begrepet på norsk blitt betegnet som ansvarliggjøring (Møller, 2009).

I min studie har jeg sett på det elektroniske verktøyet PULS og hvordan dette verktøyet ser ut til å møte ovennevnte utfordringer. I det foregående kapitlet presenterte jeg ulike tolkninger som informantene har av verktøyet PULS, relatert til ansvarsformer. Det ble videre foretatt en analyse av empirien sett i lys av noen teoretiske begreper. I dette kapitlet vil jeg drøfte det jeg mener er sentrale funn i lys av bakgrunnsforhold, gjenspeilet i dokumenter, teorier og tidligere forskning. Funnene viser at aktørene vektlegger de ulike ansvarsformene både likt og ulikt. Sett i lys av hva ASAP-prosjektet kom fram til, kan det være både fordeler, ulemper og utfordringer med å bli stilt til ansvar (Elstad, 2010), noe jeg vil drøfte avslutningsvis.

7.2 Hva møter PULS?

Tolkningen og analysen av informantenes uttalelser viser at det er klart uttrykt fra informantene en spenning mellom det sentraliserte- og desentraliserte ansvaret. Der informantene kommer inn på ansvarliggjøring fra overordnet nivå i forhold til resultater i PULS, blir det samtidig løftet fram muligheten for det profesjonelle selvstyre i form av punkt D i modellen til Møller et.al. (2010) (figur 1 mekanismer for styring). Det uttales ikke tydelig hva en økt ansvarliggjøring gjør med de ulike nivåene, men det kan se ut til at tydelighet er et behov, sett fra skoleeiers side, som kan lette det personlige ansvaret ved å fokusere på administrative og profesjonelle oppgaver. Som informant R uttalte; gjennom konkrete tall og resultater kan det enklere forklares for lærerne hvor skoen trykker og at det derav kan lette i det personlige ansvaret. Det er tydelig at det er en ny form for balanse mellom ansvarlighet og ansvarliggjøring som uttrykkes ved å ta i bruk verktøyet PULS. Det kan se ut til at dette verktøyet i seg selv fører til et tydeligere fokus på hvem som skal være ansvarlig for hva, men samtidig en fleksibilitet når det gjelder å justere fokus og arbeidsoppgaver gjennom året. Det ser også ut til at styringsformene, som beskrevet i modellen til Møller et.al. (2010) (figur 1 mekanismer for styring), flyter sammen i fortolkningen av hva verktøyet målbærer.

På bakgrunn av at offentlige organisasjoner ofte er sammensatt av flere interesser og skal styre etter flere prinsipper, kjennetegnes organisasjonene ofte av uklare og komplekse mål (Christensen et.al., 2009). Det er mange ulike aspekter og hensyn å ta. De offentlige organisasjonene kan sies å stå på et komplekst system, det er mange faktorer som virker sammen og ulike meninger om hva som er virksomhetens kjerne. Selv om uklare mål ofte gir en fleksibilitet i forhold til metoder for å nå målene kan det ofte virke lite bindene og det oppstår ulik iverksettelse av tiltak. Klare mål er i motsatt fall ofte vanskelige å gjennomføre og Christensen et.al. mener at nederlaget for lederne er nærmere (ibid).

Christensen et.al. viser, som nevnt ovenfor, i sin organisasjonsteoretiske tilnærming at offentlige organisasjoner ofte har uklare mål og at det kan være vanskelig for de impliserte å vite hva som det styres etter (ibid). Accountability i denne sammenhengen skulle tilsi at ansvarliggjøring fra skoleeiernivå til skoleledernivå og videre til lærernivå blir tydeligere, samtidig som målene blir mer sammensatte. Det kan se ut til at PULS møter denne utfordringen ved at informantene i sine uttalelser uttrykker at verktøyet PULS kan være med å tydeliggjøre og simplifisere mål. Igjen er fokuset på spenningen mellom det sentraliserte og desentraliserte ansvar der ansvarliggjøringen møtes av et profesjonelt selvstyre. Det blir et spørsmål om hvem som ansvarliggjør hvem overfor hva. Dette viser også informant R til i sine uttalelser der det uttales at det er en sterk påvirkningskraft fra skoleledernivået til hvordan verktøyet PULS videreutvikles. I denne sammenheng korrelerer dette med uttalelsen til informant E som tydeliggjør verktøyet PULS' demokratiske intensjon. Ifølge informantene er denne intensjonen ivaretatt ved at ansvaret flyttes nedover i systemet og utøves av de profesjonelle.

Christensen et.al. (2009) snakker videre om hvordan målene i skolen er operasjonaliserte i forhold til de offisielle målene om kunnskap og kvalitet. Er de løst koblet, eller samsvarer de med hverandre? (ibid). Det at PULS er et verktøy som er elektronisk, og derav oppdatert til en hver tid, kan muligens hjelpe til med at en ledelse enklere kan vise til oppdaterte data og agitere for skoleutvikling i forhold til dette. Det er imidlertid sagt av alle informantene at verktøyet er under utvikling og at en av svakhetene er at tall har vist seg å ikke være oppdaterte.

Sinclair (1995) deler, som beskrevet i teorikapitlet, styring av utdanning inn i fem ansvarsformer som erfaringsmessig ofte er vanskelig å balansere: politisk, offentlig, administrativt (management), profesjonelt og personlig (psykologisk) (Sinclair, 1995). I

forhold til informantenes begreper og uttalte forståelse av disse, ser jeg at dette har vært vanskelige begreper å forholde seg til. PULS er, som beskrevet ovenfor, et verktøy som søker å sikre et helhetlig bilde og en helhetlig tilnærming til hvordan skoleledere kan arbeide med utvikling og satsningsområder i en skole. Dette blir også uttrykt av informant E. Det blir også uttalt av informant S, men ikke like tydelig av informant R. Informant R er mer opptatt av hvordan den personlige ansvarsfølelsen kan lettes ved å ha tilgang til enhver tid oppdaterte data, med forbehold om at PULS fanger opp disse dataene.

Begrepet accountability har, både ifølge Sinclair (1995) og forskningspublikasjoner, vært vanskelig å gripe fatt i og vanskelig å få definert ut i norsk sammenheng (Langfeldt et.al., 2008). Informant S er den som uttaler begrepet i sin helhet og som har en mening om hvordan dette kan settes inn i en sammenheng med verktøyet PULS. Denne informanten har tydelige forventninger til de kommende styringssamtalene med rektorene. Informanten har tro på at PULS vil gjøre en forskjell når det kommer til begrepet accountability og ansvarliggjøring. De andre informantene kjenner også til begrepet, men uttaler det ikke like tydelig som en forventning til verktøyet.

Sees styringsteorien som et samlebegrep for ansvarsformer, ansvarlighet og ansvarliggjøring ser det ut til at PULS skal ivareta disse begrepene. Skolens virksomhetsplan kan, som sagt, legges inn i PULS og deretter kan det opprettes nivåbeskrivende tiltak opp mot allerede uttalte og definerte mål fra skoleeier. Målene er tuftet på politikernes satsningsområder for skolen. Den interne styringen overskygger ikke i stor grad den sentrale styringen, likevel står skolene relativt fritt til å formulere egne tiltak så lenge dette er i tråd med vedtatte mål. «Å stå til ansvar for» blir da ikke kun i form av å kunne svare for negative tall og utfordringer i skolehverdagen, men å kunne svare for seg i form av å kunne beskrive sin egen virksomhets ståsted. Det å kunne svare for, vil i denne sammenhengen være å være seg bevisst sine egne handlinger i lys av sine egne utfordringer. Slikt sett blir det en reell desentralisert styring, der skolene aktivt går inn i evalueringsprosess sammen med skoleeier, men skolene legger selv vekt på hva som skal være i fokus. Deretter vil resultatene, i form av målt læringsutbytte, vise seg å være gode eller dårlige i forhold til oppsatte tiltak og målformuleringer.

Ansvarsstyringsbegrepet kan sies å være et begrep som kan brukes i det å påvirke andre, i denne sammenheng kanskje å påvirke lærere og skoleledere til selv å ville det skoleeier vil? Jeg lar dette spørsmålet stå ubesvart, da verktøyet PULS fremdeles er for ungt til å kunne bli analysert ut fra denne påstanden.

Sett i lys av PULS ser jeg at accountability kan vektlegge ulike sider ved styringen. Verktøyet kan enten bidra til en sterk avgrenset resultatstyring eller inngå i et arbeid som gjensidig forholder resultatledelse til ulike former for ansvarsstyring. Det kan videre enten være en klar lineær fordeling av delegert ansvar eller en dialogbasert ansvarsstyring. Er det en overføring av reell makt eller blir den sentrale styringen endret til nye typer vurderings- og kontrollsystem? Jeg viser igjen til informant Es utsagn om demokratiske prosesser som teoretisk kan møtes i Langfeldts ide om at medvirkning står sentralt (Langfeldt, 2010). Videre beskriver konklusjonen til ASAP-prosjektet at skolene ikke har blitt særlig ansvarliggjort (Langfeldt et.al., 2010). Min studie har så vidt grepet fatt i om PULS endrer dette. Siden PULS er i sin pilotfase, er det for tidlig å gi et klart svar, men det kan se ut til at PULS kan bidra til å dreie skolen mot en økt forståelse for ansvarliggjøring. Dette fordrer imidlertid, som informant R uttalte, at skoleeier presiserer hva PULS skal brukes til, og videre at skoleledere støtter opp om gjennomføring av skolens mål og tiltak.

Det kan se ut til at PULS kan være verktøyet som kan hjelpe til med å holde tydeligere fokus på skolens utvikling enn den virksomhetsplanen som tidligere *ble lagt i en skuff og evaluert en gang i året* (informant R). Verktøyet PULS ser videre ut til å kunne gi «kalde fakta rett på bordet.» Fakta i dette tilfelle dreier seg om tall basert på observasjoner, brukerundersøkelser og målinger av elevprestasjoner. Deretter kan PULS brukes både på ledermøter og avdelingsmøter for å synliggjøre fakta og status på den enkelte skole og i den enkelte avdeling. Det kan også se ut til at PULS, gjennom sin innhenting av oppdaterte data, kan fortrenge en eventuell «synsekultur» i og med sitt fokus på faktabasert informasjon. Kanskje dette også vil føre til at aktørene i skolen endrer noen av grunnlaget for sitt utviklingsarbeid? Videre viste konklusjonen i ASAP-prosjektet at det var en utfordring i forhold til det løse koblede samhandlingen mellom skoleeier og skoleledelse (Langfeldt et.al.). Det kan være nærliggende å anta at PULS er verktøyet som bidrar til å knytte disse aktørene mer sammen, igjen med et forbehold om tydelige forventninger og tett dialog. Det ser ut til at informant E er inne på noe når det blir uttalt at en skoleeier og skoleleder ikke må se seg blinde på tall. I et skoleutviklingsperspektiv tror jeg det er viktig at verktøyet PULS ikke brukes instrumentalistisk. Ei heller må det være et verktøy som gjør at skoleeier og/eller skoleledelsen setter i gang for mange endringer på en gang.

Christensen et.al. (2009) mener at offentlige organisasjoner har andre utfordringer enn private organisasjoner. Utfordringene knytter seg til styring, mål og resultater. Offentlige

organisasjoner har flere motstridende hensyn å ta, der blant annet *lydhørhet overfor brukere, åpenhet, offentlighet og innsyn i beslutningsprosessene* (Christensen et.al., 2009, s 18) blir nevnt. Christensen et.al. kaller derav de offentlige organisasjonene for *multifunksjonelle organisasjoner* (ibid, s 18). Utgangspunktet til Christensen et.al. er videre at offentlige organisasjoner har *delvis inkonsistente prinsipper for styring og samordning der motstridene mål gir fleksibilitet og handlingsrom, men skaper også ansvarsproblemer* (ibid, s 19). Dette viser informant Es uttalelse om demokratiske prosesser. Åpenhet og innsyn i forhold til beslutningsprosesser ser også ut til å være ivarettatt. Her viser jeg til uttalelsen om medvirkning fra informant R og ønske om fokus på skolens egne behov hos informant S. I tillegg ser det ut til at PULS kan møte en skoleleder og skoleeiers behov for det å kontinuerlig ha fokus på utvikling. Dette ser jeg i uttalelser fra informantene i forhold til at tiltak kan utvikles både felles for skolen og ulikt fra avdeling til avdeling. For eksempel uttaler både informant R og informant S at det må utarbeides ulike tiltak på hhv avdeling TIP og idrett.

Samhandling mellom det politiske og administrative nivået og det profesjonelle nivået i modellen til Møller et.al., (2010) (figur 1 mekanismer for styring) kreves i stor grad for å nyttiggjøre seg et hvert insitament om endring gjennom informasjonsflyt og et aktivt utviklingsarbeid. Spanningsforholdet, som nevnt i figur 1, tones derfor ned og det fokuseres i større grad på gjensidig samhandling. Det viktigste er, som før, at den enkelte skoleleder tar grep for å få oversikt og kontroll over hva som foregår av prosesser og utviklingsprosjekter på egen skole i relasjon til skoleeiernivå. Å knytte dialogen internt og eksternt blir viktigere enn før for å sammenkoble systemet for evaluering og kvalitetsvurdering til utviklingsarbeid på den enkelte skole.

Accountability har både positive og negative sider. Dette viser Langfeldt et. al (2008) til i sin forskning knyttet til ASAP-prosjektet. I min studie sees «ansvarliggjøring» i lys av profesjonelt selvstyre, der den profesjonelle ansvarsformen (Sinclair, 1995) er i fokus. Informantene balanserer forholdet mellom tillit og kontroll, som vist i modellen til Møller et.al. (2010) (figur 1 mekanismer for styring), i sitt syn på verktøyet PULS. Samtidig vises det til mulige farer. For mye trykk fra skoleeier på hva skolene skal ansvarliggjøres i forhold til, vil kunne føre til at kontrollen blir for sterk lokalt (Langfeldt et. al 2010). For lite trykk er imidlertid heller ikke gunstig. Da vil de involverte partene kunne bli usikre på forventninger eksternt, både i forhold til hva de står ansvarlig for og hva som er deres mandat og

ansvarspåkt. Samtidig er aktørene klar over nye måter å føre kontroll på i forhold til skolens autonomi.

Verktøyet ser ut til å kunne bidra til både innholdsstyring og resultatstyring der den profesjonelle, strukturelle ansvarsformen og den administrative strukturelle ansvarsformen (Sinclair, 1995) ikke ser ut til nødvendigvis å stå i et spenningsforhold til hverandre som vist i modellen til Møller et.al. (2010) (figur 1 mekanismer for styring), men heller i et forhold for samhandling.

7.3 Hovedfunn

Som en oppsummering av studien min ser jeg følgende observasjoner som de mest interessante: PULS ser ut til å være et verktøy

- for en skoles interne pedagogiske utviklingsarbeid ved å bidra til en tettere sammenkobling av NKVS og andre data.
- som har fokus på undervisning og aktivitet tett knyttet til det interne arbeidet med kvalitet.
- som kan bidra til at spenningsforholdene mellom profesjonell- og administrativ styring blir mer et samhandlingsforhold.
- som kontinuerlig må utvikles i seg selv for å møte skolens behov og utfordringer.

8 Konklusjon og veien videre

I dette kapitlet vil jeg se på om studien min kan bringe inn noe nytt i forhold til videre forskning innenfor utdanningsledelse som forskningsfelt og hvordan studien min kan sees i en sammenheng i skoleledelse for øvrig.

8.1 Skoler i rødt, gult og grønt

I lys av teorien og tidligere forskningspublikasjoner ser jeg at det kan spores en endring i hvordan aktørene i en skole kan tenke skoleutvikling og resultatoppfølging ved å bruke PULS som verktøy for dette. I store trekk går disse endringene ut på at skoleleder tydeligere ser sitt ansvar og skoleeier ser tydeligere sin mulighet for å ansvarliggjøre. PULS har imidlertid ikke vært i bruk så lenge at det er mulig å trekke en konklusjon på endring i forhold til ansvarsformer. I stedet har jeg vektlagt begrunnelser og oppfatninger av hva verktøyet kan målbære slik det innføres i en fylkeskommune i Norge. Jeg kan ikke konkludere endelig hvorvidt skoleleder føler seg ansvarliggjort og om skoleeier oppfatter at nivået under kan ansvarliggjøres. Studien min viser imidlertid noen implikasjoner for dette, knyttet til bruk av verktøyet.

8.2 Veien videre

Studien etterlater seg også mange spørsmål som det kunne vært interessant å forske videre på. Et spesielt interessant spørsmål er om PULS i seg selv vil danne grunnlag for å holde fokus på resultatstyring gjennom et skoleår, slik det fremkommer av ambisjonene til informantene. Et annet interessant spørsmål er om de eksterne aktørene, som media og foresatte, vil legge press på skoleledelsen som fører til en endring av styringen mot resultater som er relevante i en nasjonal sammenheng. I Norge er skoler både forpliktet overfor skoleeier og statlige styringsinitiativ. Et eksempel her kan være prosjektet GNIST som er et samarbeid mellom Kunnskapsdepartementet, Utdanningsforbundet, Nasjonalt råd for lærerutdanning, Skolenes landsforbund, KS, NHO, LO, Pedagogstudentene, Norsk Studentorganisasjon, Elevorganisasjonen, Norsk Lektorlag og Skolelederforbundet. Samarbeidet er tenkt som et prosjekt gående i fem år og har som målsetting å sette fokus på læreryrkets oppgaver og status (Utdanningsdirektoratet, 2012). Erfaringer så langt fra dette prosjektet tilsier at den eksterne interessen for skolen er stor, og det at det eksisterer flere og flere og mer eller mindre

kvalifiserte meninger om hva som gjør en skole og en lærer god. Vil verktøyet PULS kunne møte dette presset? På nåværende tidspunkt er det ikke mulig å drøfte dette spørsmålet og derfor kan det være av interesse for videre forskning å følge utviklingen av verktøyet PULS i sin bruk blant flere skoleledere i flere fylkeskommuner.

Det kan se ut til at PULS søker å minske den byråkratiske styringen av skolen og at PULS kan brukes som et verktøy til å møte nasjonale myndigheters intensiver om desentralisering og resultatstyring. Slik jeg ser det, gir verktøyet en mulighet til å se på både regel-, innholds-, resultat og målstyring under ett, eller som likeverdige innfallsvinkler til skoleutvikling, slik at det kan tenkes både som «responsibility» (ansvarlighet i betydning «forpliktelse») og «accountability» (ansvarlighet i betydning «regnskapsplikt»). Resultatene fra min studie kan derfor tenkes å bli brukt i forbindelse med videre utvikling av det digitale verktøyet PULS og muligens også som et bakteppe for hvordan opplevelser fra ulike aktører også kan påvirke utviklingen av et verktøy som PULS.

Litteraturliste

Bibliografi

- Lov om grunnskolen og den vidaregåande opplæringa (opplæringslova).* (1998, Juli 17). Hentet Februar 12, 2011 fra Lov om grunnskolen og den vidaregåande opplæringa (opplæringslova). LOV 1998-07-17 nr 61:: <http://www.lovdata.no/all/hl-19980717-061.html>
- NOU 2002: 10 Førsteklasses fra første klasse. Forslag til rammeverk for et nasjonalt kvalitetsvurderingssystem av norsk grunnopplæring. (2002, Juni 14).
- St.meld nr 30 (2003 - 2004) Kultur for læring. (2004).
- St.meld nr 31 (2007 - 2008) Kvalitet i skolen. (2008, Juni 13).
- Afsar, A., Skedsmo, G., & Sivesind, K. (2006). Evaluering og kunnskapsutvikling i ledelse av utdanning. I K. Sivesind, G. Langfeldt, & G. Skedsmo, *Utdanningsledelse* (ss. 202-226). Oslo: Cappelen Akademisk forlag.
- Alfa. (2005, September 6). Virksomhetsplan 2005/2006.
- Alfa. (2006, September 7). Virksomhetsplan 2006/2007.
- Alfa. (2007, September). Virksomhetsplan 2007/2008.
- Alvesson, M., & Kaj, S. (1994). *Tolkning och reflektion - vetenskapsfilosofi och kvalitativ metod*.
- Bachmann, K. E., Sivesind, K., & Bergem, R. (2010). Evaluering og ansvarliggjøring i skolen. I G. Langfeldt, E. Eyvind, & S. Hopmann, *Ansvarlighet i skolen. Politiske spørsmål og pedagogiske svar* (ss. 94-122). Cappelen Damm AS.
- Befring, E. (1998). *Forskningsmetode og statistikk*. Oslo: Det norske Samlaget.
- Berulfsen, B., & Berulfsen, T. K. (1987). Engelsk-norsk ordbok. I *Kunnskapsforlagets blå ordbøker*. Oslo: Kunnskapsforlaget.
- Birkeland, N. R. (2010). Ansvarlig, jeg? Nye redskaper i utformingen av norsk skolepolitikk. I G. Langfeldt, E. Elstad, & S. Hopmann, *Ansvarlighet i skolen. Politiske spørsmål og pedagogiske svar* (ss. 35-61). Cappelen Damm AS.
- Christensen, T., Lægreid, P., Roness, P. G., & Røvik, K. A. (2009). *Organisasjonsteori for offentlig sektor. Instrument, kultur, myte*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Conexus. (2011, April). Brukerforum PULS april 2011. Drammen.

- Conexus. (2012, 01 17). *Startsside for innlogging til portalen PULS*. Hentet 01 17, 2012 fra <https://puls.conexus.no/fylke/Membership/login.aspx?ReturnUrl=%2ffylke%2f>
- Conexus AS. (u.d.). *Webområde for Conexus - om Conexus gruppen*. Hentet April 2, 2012 fra <http://www.conexus.no/om-oss/om-conexus-gruppen>
- Dale, E. L. (1999). *Utdanning med pedagogisk profesjonalitet*. Oslo: Ad Notam Gyldendal.
- Dalen, M. (2004). *Intervju som forskningsmetode - en kvalitativ tilnærming*. Oslo: Universitetsforlaget.
- E, R, & S. (2011, September). Intervjuer om: Resultater som grunnlag for skoleutvikling - i lys av fylkeskommunenes portal PULS. (S. J. Waldeland, Intervjuer)
- Elstad, E. (2010). Ansvarliggjøringsmekanismer: Når skoleeier eller pressen stiller skoler til ansvar. I G. Langfeldt, E. Elstad, & S. Hopmann, *Ansvarlighet i skolen. Politiske spørsmål og pedagogiske svar* (ss. 204-234). Cappelen Damm AS.
- Eriksen, E. O. (2000). *Kommunikativ ledelse - om styring av offentlige organisasjoner*. Bergen: Fagbokforlaget.
- Fylkesrådmannen. (2012). *Kvalitetsmelding for videregående opplæring 2011*. XX fylkeskommune.
- Grønmo, S. (2004). Datakvalitet, reliabilitet og validitet. I S. Grønmo, *Samfunnsvitenskapelige metoder* (ss. 216-241). Fagbokforlaget.
- Grøterud, M., & Nilsen, B. S. (2001). *Ledelse av skoler i utvikling*. Oslo: Gyldendal Akademisk.
- Hellevik, D. H. (2012, Mars 2). Sjefer i rødt, gult og grønt. *Ukeavisen Ledelse*, s. 14.
- Holter, H., & Kalleberg, R. (1996). *Kvalitative metoder i samfunnsforskning*. Gjøvik: Universitetsforlagets metodebibliotek.
- Jarlov, S., & Melander, P. (2001). Økonomistyringsdiskursen i staten - opdagelse, kolonisering, oppløsning. I T. Busch, E. Johnsen, K. K. Klausen, & J. O. Vanebo, *Modernisering av offentlig sektor. New Public Management i praksis* (ss. 53-74). Oslo: Universitetsforlaget.
- Klausen, K. K. (2001). New Public Management - en fortolkningsramme for reformer. I t. Busch, E. Johnsen, K. K. Klausen, & J. O. Vanebo, *Modernisering av offentlig sektor. new Public Mangement i praksis* (ss. 24 - 32). Oslo: Universitetsforlaget.
- Kunnskapsdepartementet. (2011, Oktober 1). *Webområde for GNIST*. Hentet April 1, 2012 fra Gnist informasjonsweb: <http://www.gnistweb.no/prosjekter.html>
- Kvale, S. (1997). *Det kvalitative forskningsintervju*. Oslo: Ad Notam Gyldendal.

- Kvåle, G., Langfeldt, G., & Skov, P. (2008). *FoU rapport nr. 5/2008 Evaluering af Det nationale kvalitetsvurderingssystemet for grunnsopplæringen (NKVS) - Noen aktuelle funn og fortolkninger*. Kristiansand: Agderforskning.
- Langfeldt, G. (2010). Epilog: en metodologisk vurdering av resultater og begrensninger i ASAP. I G. Langfeldt, E. Elstad, & S. Hopmann, *Ansvarlighet i skolen. Politiske spørsmål og pedagogiske svar* (ss. 307-323). Cappelen Damm AS.
- Langfeldt, G. (2010). Hva står ASAP for? Hva er oppnådd? I G. Langfeldt, E. Elstad, & S. Hopmann, *Ansvarlighet i skolen. Politiske spørsmål og pedagogiske svar* (ss. 11-31). Cappelen Damm AS.
- Langfeldt, G., Elstad, E., & Hopmann, S. (2008). *Ansvarlighet i skolen. Politiske spørsmål og pedagogiske svar*. Oslo: Cappelen Damm.
- Møller, J. (2009). School leadership in an age of accountability: Tensions. *J Educ Change*, ss. 37-46.
- Møller, J., & Ottesen, E. (2010). *Perspektiver på endring i skolen*. Universitetet i Oslo, Det utdanningsvitenskapelige fakultet. Oslo: NIFU-step.
- Møller, J., Ottesen, E., & Hertzberg, F. (2010). Møtet mellom skolens profesjonsforståelse og Kunnskapsløftet. *Acta Didactica Norge*.
- Møller, J., Ottesen, E., Prøitz, T. S., & Aasen, P. (2010). *Underveis, men i svært ulikt tempo*. Universitetet i Oslo, Det utdanningsvitenskapelige fakultet. Oslo: NIFU-step.
- Ottesen, E. (2010). *Skolens kvalitetsarbeid*. Universitetet i Oslo, Det utdanningsvitenskapelige fakultet. Oslo: NIFU-step.
- Ragin, C. C. (1994). Constructing social research - the unity and diversity of method. *Pine forge press*.
- Regjeringen. (2011). *Webområde for regjeringen*. Hentet Februar 3, 2011 fra Høringsbrev med adresseliste:
<http://www.regjeringen.no/nb/dep/kd/dok/hoeringer/hoeringsdok/2011/horing---nasjonalt-kvalifikasjonsrammeve.html?id=632187>
- Roald, K. (2010). *Kvalitetsvurdering som organisasjonslæring mellom skole og skoleeigar*. Bergen: Universitetet i Bergen.
- Sinclair, A. (1995). The Chameleon of Accountability: Forms and Discourses in Accounting, Organizations and Society. *Elsevier Science Publishers Ltd* 20 (2/3), 219-237.
- Skandsen, Wærness, & Lindvig. (2011). *Entusiasme for endring. En håndbok for skoleledere*. Oslo: Gyldendal akademisk.

- Skedsmo, G. (2011, 12 21). Formulation and realisation of evaluation policy: inconsistencies and problematic issues. *Educ Asse Eval Acc*(23), ss. 5-20.
- Utdanningsdirektoratet. (2010, Mai 3). *Webområde for Utdanningsdirektoratet*. Hentet Februar 7, 2011 fra <http://www.udir.no/Brosjyrer/Statedsanalysen-og-Organisasjonsanalysen---verktoy-for-skoleutvikling/>
- Utdanningsdirektoratet. (2011). *Norsk landrapport til OECD. OECD Review on Evaluation and Assessment Frameworks for Improving School Outcomes*. Oslo: Utdanningsdirektoratet.
- Utdanningsdirektoratet. (2011, September 22). *Webområde for utdanningsdirektoratet*. Hentet September 30, 2011 fra <http://www.udir.no/Tilstand/Forskning/Forskningsrapporter/Ovrige-forfattere/Tre-rad-til-norsk-skole-OECD-rapport/>
- Utdanningsdirektoratet. (2012, Januar 15). *Skoleporten.no*. Hentet Januar 12, 2012 fra <http://www.skoleporten.udir.no>
- Utdanningsdirektoratet. (2012, Mars 8). *Webområde for utdanningsdirektoratet*. Hentet Mars 15, 2012 fra <http://www.udir.no/Utvikling/Artikler-utvikling/GNIST/>
- Vibe, N. (2012). *Spørsmål til Skole-Norge 2011. Resultater og analyser fra Utdanningsdirektoratets spørreundersøkelse blant skoler og skoleeiere*. Utdanningsdirektoratet. Oslo: Nordisk institutt for studier av innovasjon, forskning og utdanning.
- Webområde for Education Europa*. (u.d.). Hentet Februar 3, 2011 fra http://ec.europa.eu/education/lifelong-learning-policy/doc44_en.htm
- Aasen, P., & Sandberg, N. (2010). Hvem vet best? Om styringen av grunnopplæringen under Kunnskapsløftet. (T. N. Hopfenbeck, & S. Lillejord, Red.) *Acta Didactica Norge*(Vol. 4 nr. 1 Art. 18), ss. 1-20.

Vedlegg

Følgeskriv til intervju

MASTEROPPGAVE I UTDANNINGSLEDELSE - FORESPØRSEL OM INTERVJU:

RESULTATER SOM GRUNNLAG FOR SKOLEUTVIKLING –

I LYS AV FYLKESKOMMUNENES PORTAL PULS.

Masterstudiet i utdanningsledelse ved UIO fordrer en selvstendig forskningsbasert oppgave. I denne sammenheng har jeg valgt det fylkeskommunale verktøyet PULS som utgangspunkt for oppgaven og vil følge følgende hovedproblemstilling:

Begrunnelse og bruk av resultater som grunnlag for skoleutvikling – i lys av fylkeskommunenes portal PULS. - Hvordan inngår resultater i den fylkeskommunale ansvarliggjøringen av rektorer og lærere i skolen?

Oppgaven skal ta for seg begrunnelsene og de antatte virkningene av å ta i bruk PULS som utgangspunkt for skoleutvikling. Høsten 2011 vil empiriinnsamlingen (intervjuene) starte, og vil i hovedsak dreie seg om skolens forståelse og erfaringer med iverksettingen av PULS relatert til temaer som kvalitetsutvikling, resultatoppfølging og ansvarsformer. I denne forbindelse ønsker jeg å gjennomføre noen intervjuer. Som en forhåndsinformasjon om oppgaven, sender jeg derfor dette brevet til et utvalg av personer som har vært ansvarlige for å gjennomføre PULS i “pilotfasen”. Jeg vil i løpet av en uke kontakte deg per epost for å få avklart hvorvidt du er villig til å delta. Deltakelse i slike undersøkelser er selvsagt basert på frivillighet, og man kan trekke seg fra undersøkelsen når som helst mens studien pågår uten å måtte begrunne dette. Jeg vil bruke titler og ikke navn i oppgaven. Dersom du blir sitert, vil jeg sende deg sitater, slik at du kan korrigere teksten før den offentliggjøres.

Informantene er valgt ut fra hensynet til hvem som har deltatt i “pilotfasen” og den funksjonen man har hatt. Alle opplysninger behandles konfidensielt, men resultatene vil være offentlige og kan brukes som en del av det fylkeskommunale evalueringsarbeidet. Alle opplysninger om hvem som har deltatt, vil bli makulert etter at oppgaven er publisert. Det innsamlede datamaterialet vil bli anonymisert ved oppgaveslutt i mai 2012. Da vil også lydopptak makuleres. Prosjektet er meldt til Personvernombudet for forskning ved Norsk samfunnsvitenskapelig datatjeneste.

Generelt vil det ikke spørres om forhold som kan oppleves som støtende, sårende eller provoserende på informanter. Ethiske forhold er nøye vurdert i forbindelse med undersøkelsen. Spørreundersøkelsen vil starte høst 2011, og jeg skal da finne et tidspunkt som passer for deg. Nærmere informasjon kan fås ved å kontakte undertegnede.

Har du spørsmål, kan jeg svare på 942 777 09 eller via e-post: solvi.jacobsen.waldeland@rogfk.no

Med vennlig hilsen
Sølvi Jacobsen Waldeland

Intervjuguide

PULS skal være et verktøy “som skal bidra til at skoleeier og den enkelte skole styrer mot det som skal ha høy kvalitet i opplæringen”

Bakgrunn

1. Hva er bakgrunnen for at XX fylkeskommune nå går inn for å bruke PULS?
2. Hva har din rolle vært?
3. Hva er de viktigste hensiktene med dette utviklingsarbeidet?
4. Hva menes med at PULS skal være et verktøy «som skal bidra til at skoleeier og den enkelte skole styrer mot det som skal ha høy kvalitet i opplæringen?»

Iverksetting

5. Hvordan er PULS blitt formidlet inn i det lokale arbeidet?
6. Hvem har deltatt i prosessen (pilotinga)?
7. Hvilke synspunkt/perspektiv kom til uttrykk? (Skoleeier, skoleledelsen)
8. Hvordan foregikk kommunikasjonen mellom de ulike deltakerne? (Meddelelse, informasjon, hvordan informasjonen ble gitt, hva som ble forstått).
9. Hva kom man fram til? Hva var de endelige beslutningene?

Forventninger til PULS

10. Hvilke forventninger har du til det videre arbeidet med PULS som ledd i skoleutvikling?
11. Hva er fokusområdene for bruken av PULS?
12. Hvordan forplikter PULS skoleledelsen og lærere som et middel/en plattform for styring og ledelse? Knyttes til spørsmål 16 om ansvarsformer.
13. Hvilke endringer ser du som resultatet av å ha tatt i bruk dette?
14. Hvilke sider ved PULS ser du som spesielt viktige å følge opp?
15. I hvilken grad har du tiltro til at PULS bidrar til en tydeliggjøring av hvilke områder det skal satses på i skolen?

Ansvarsformer

16. Teoretisk deles styring av utdanning ofte inn i fem ansvarsformer (som det ofte er vanskelig å balansere): politisk, offentlige (media), ledelse (management), profesjonelt og psykologisk (personlig). Hvordan mener du PULS møter disse ulike ansvarsformene og utfordringen med å balansere disse?